

A-326-01  
2002 FCA 270

A-326-01  
2002 CAF 270

**The Information Commissioner of Canada**  
(*Appellant*)

v.

**The Minister of Citizenship and Immigration**  
(*Respondent*)

and

**Philip W. Pirie** (*Added Respondent*)

and

**The Privacy Commissioner of Canada** (*Intervener*)

*INDEXED AS: CANADA (INFORMATION COMMISSIONER) v. CANADA (MINISTER OF CITIZENSHIP AND IMMIGRATION) (C.A.)*

Court of Appeal, Décary, Noël and Evans J.J.A.—  
Ottawa, June 4 and 21, 2002.

*Access to Information — Names, complete interviews of individuals interviewed in course of administrative review of allegations of discrimination, harassment by senior departmental officer, resulting in latter being relieved of duties, not exempt from disclosure pursuant to combined effect of Access to Information Act, s. 19, Privacy Act, s. 3 definition of “personal information”, para. (i) exemption — Case involving competing interests under Privacy Act of two individuals contending impugned information their personal information, fighting over its disclosure — Disclosure mandated pursuant to Privacy Act, s. 3 definition of “personal information”, paras. (e), (g) — Department’s promise of confidentiality cannot override statutory obligation to release information — “Chilling effect” of disclosure not ground for refusal to disclose — Interpretation of S.C.C. decision in Dagg v. Canada (Minister of Finance) — Both private interest of senior officer (to know what was said, by whom, if only to exercise right under Privacy Act, s. 12(2) to clear name), public interest (fairness requiring witnesses not be given blank cheque, persons against whom unfavourable views expressed be given opportunity to be informed thereof, challenge accuracy, correct them) mandate disclosure of interviewees’ names.*

**Le Commissaire à l’information du Canada**  
(*appelant*)

c.

**Le ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration**  
(*intimé*)

et

**Philip W. Pirie** (*coïntimé*)

et

**Le Commissaire à la protection de la vie privée du Canada** (*intervenant*)

*RÉPERTORIÉ: CANADA (COMMISSAIRE À L’INFORMATION) c. CANADA (MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L’IMMIGRATION) (C.A.)*

Cour d’appel, juges Décary, Noël et Evans, J.C.A.—  
Ottawa, 4 et 21 juin 2002.

*Accès à l’information — Le nom et les résultats des entrevues des personnes interrogées dans le cadre d’un examen administratif concernant des allégations de comportement discriminatoire et de harcèlement de la part d’un haut fonctionnaire à la suite duquel ce dernier a été démis de ses fonctions ne sont pas soustraits à la communication par suite de l’effet combiné de l’art. 19 de la Loi sur l’accès à l’information et du par. i) de la définition de «renseignements personnels» à l’art. 3 de la Loi sur la protection des renseignements personnels — L’affaire porte sur les droits divergents, sous le régime de la Loi sur la protection des renseignements personnels, de deux individus qui prétendent que les renseignements contestés sont des renseignements qui leur sont personnels et qui se battent au sujet de leur divulgation — Les par. e) et g) de la définition de «renseignements personnels» à l’art. 3 de la Loi sur la protection des renseignements personnels exigent la communication des renseignements demandés — La promesse de confidentialité faite par le Ministère ne saurait avoir préséance sur l’obligation de communiquer les renseignements qui est imposée par la Loi — L’«effet d’intimidation» que peut avoir la communication des renseignements n’est pas un motif de refuser la communication — Interprétation de l’arrêt Dagg c. Canada (Ministre des Finances) de la C.S.C. — Tant l’intérêt privé du haut fonctionnaire (la possibilité de connaître les propos qui*

*Privacy — Names, complete interviews of individuals interviewed in course of administrative review of allegations of discrimination, harassment by senior departmental officer, resulting in latter being relieved of duties, not exempt from disclosure pursuant to combined effect of Access to Information Act, s. 19, Privacy Act, s. 3 definition of "personal information", para. (f) exemption — Case involving competing interests under Privacy Act of two individuals contending impugned information their personal information, fighting over its disclosure — Disclosure mandated pursuant to Privacy Act, s. 3 definition of "personal information", paras. (e), (g) — Department's promise of confidentiality cannot override statutory obligation to release information — "Chilling effect" of disclosure not ground for refusal to disclose — Interpretation of S.C.C. decision in Dagg v. Canada (Minister of Finance) — Both private interest of senior officer (to know what was said, by whom, if only to exercise right under Privacy Act, s. 12(2) to clear name), public interest (fairness requiring witnesses not be given blank cheque, persons against whom unfavourable views expressed be given opportunity to be informed thereof, challenge accuracy, correct them) mandate disclosure of interviewees' names.*

Allegations of discrimination and harassment in a Department of Citizenship and Immigration Alberta Case Processing Centre prompted the respondent Minister to request an independent consultant to investigate. Employees, but not managers, who participated were advised that the interviews would be confidential. Shortly after the report was released, the respondent, Mr. Pirie, the Director of the Centre (the Director), was relieved of his duties. When Mr. Pirie was denied access to the notes from the interviews, he complained to the Information Commissioner of Canada. Further disclosures were made, but the names of the persons

*ont été tenus à son sujet et qui a tenu ces propos, ne serait-ce que pour pouvoir exercer le droit que lui reconnaît l'art. 12(2) de la Loi sur la protection des renseignements personnels de corriger les renseignements à son sujet) et l'intérêt du public (l'équité exige que l'on ne donne pas carte blanche aux témoins et que les personnes contre lesquelles des opinions défavorables sont exprimées aient l'occasion d'en être informées, d'en contester l'exactitude et de les rectifier) commandent que le nom des personnes interrogées soit divulgué.*

*Protection des renseignements personnels — Le nom et les résultats des entrevues des personnes interrogées dans le cadre d'un examen administratif concernant des allégations de comportement discriminatoire et de harcèlement de la part d'un haut fonctionnaire à la suite duquel ce dernier a été démis de ses fonctions ne sont pas soustraits à la communication par suite de l'effet combiné de l'art. 19 de la Loi sur l'accès à l'information et du par. i) de la définition de «renseignements personnels» à l'art. 3 de la Loi sur la protection des renseignements personnels — L'affaire porte sur les droits divergents, sous le régime de la Loi sur la protection des renseignements personnels, de deux individus qui prétendent que les renseignements contestés sont des renseignements qui leur sont personnels et qui se battent au sujet de leur divulgation — Les par. e) et g) de la définition de «renseignements personnels» à l'art. 3 la Loi sur la protection des renseignements personnels exigent la communication des renseignements demandés — La promesse de confidentialité faite par le Ministère ne saurait avoir préséance sur l'obligation de communiquer les renseignements qui est imposée par la Loi — L'«effet d'intimidation» que peut avoir la communication des renseignements n'est pas un motif de refuser la communication — Interprétation de l'arrêt Dagg c. Canada (Ministre des Finances) de la C.S.C. — Tant l'intérêt privé du haut fonctionnaire (la possibilité de connaître les propos qui ont été tenus à son sujet et qui a tenu ces propos, ne serait-ce que pour pouvoir exercer le droit que lui reconnaît l'art. 12(2) de la Loi sur la protection des renseignements personnels de corriger les renseignements à son sujet) et l'intérêt du public (l'équité exige que l'on ne donne pas carte blanche aux témoins et que les personnes contre lesquelles des opinions défavorables sont exprimées aient l'occasion d'en être informées, d'en contester l'exactitude et de les rectifier) commandent que le nom des personnes interrogées soit divulgué.*

Des allégations de comportement discriminatoire et de harcèlement au Service de traitement centralisé du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration en Alberta ont incité le ministre intimé à demander à un consultant de l'extérieur de faire enquête. Les employés, mais non les cadres, qui ont été reçus en entrevue ont été informés que les entrevues seraient confidentielles. Peu de temps après la publication du rapport, l'intimé, M. Pirie, directeur du Centre (le directeur), a été démis de ses fonctions. Quand on lui refusé l'accès aux notes prises lors des entrevues, M. Pirie a porté plainte auprès du Commissaire à l'information du Canada. D'autres renseigne-

interviewed, along with information regarding their position were not disclosed. Also, views and opinions about Mr. Pirie were severed from the record when their disclosure would indirectly disclose the identity of the person who expressed them. The Applications Judge found that the names and opinions of the interviewees, excluding managers, about Mr. Pirie, and portions of their interviews that would identify them, should not be disclosed pursuant to subsection 19(1) of the *Access to Information Act* (the Access Act) on the basis that they were "personal information" as defined in paragraph (i) of the definition of "personal information", *Privacy Act*, section 3. She also decided that paragraphs (e) and (g) did not apply because paragraph (i) applied. This was an appeal from that decision.

*Held*, the appeal should be allowed.

Paragraph (i) of the definition of "personal information" does not apply. Disclosure is mandated pursuant to paragraphs (e) and (g) of that definition.

Four preliminary observations were made. (1) The impact of the report and the interview notes on Mr. Pirie's career, and the course of action that would be open to him under the Access Act or otherwise should disclosure be ordered, were irrelevant. The issue was whether there was a right of access to the impugned information. (2) Applying the decision below, much of the information the Department was prepared to disclose to Mr. Pirie would be incomprehensible to him, and many of the views expressed would not even be disclosed. Thus, the right given to Mr. Pirie under subsection 12(2) of the *Privacy Act* to request the correction of the personal information would be meaningless. (3) The promise of confidentiality made by the Department to some of the interviewees cannot override the obligation imposed by statute to release the information, nor be used in opposition to Mr. Pirie should he be entitled to disclosure. (4) The chilling effect disclosure might have on possible future investigations has consistently been denied as a ground for refusing disclosure.

This case was different from most previous cases in that it was about the competing interests under the *Privacy Act* of two individuals who contended that the impugned information was their personal information and who were fighting over its

ments ont été communiqués, mais le nom des personnes interrogées ainsi que les renseignements relatifs au poste qu'elles occupaient n'ont pas été communiqués. De plus, les idées ou opinions relatives à M. Pirie ont été retranchées des documents dans chaque cas où leur communication risquait de dévoiler l'identité de la personne qui les avait exprimées. Le juge de première instance a conclu que le nom et les opinions des personnes interrogées, à l'exception des cadres, au sujet de M. Pirie de même que les parties des entrevues qui permettraient de les identifier ne devaient pas être communiqués en vertu du paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information* pour le motif qu'il s'agissait de «renseignements personnels» au sens de l'alinéa i) de la définition de «renseignements personnels» à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Elle a également conclu que les alinéas e) et g) ne s'appliquaient pas en raison de l'application de l'alinéa i). Il s'agissait en l'espèce d'un appel de cette décision.

*Arrêt*: l'appel doit être accueilli.

L'alinéa i) de la définition de «renseignements personnels» ne s'applique pas. Les alinéas e) et g) de cette définition exigent que les renseignements demandés soient communiqués.

Quatre remarques préliminaires ont été faites. 1) Les incidences que le rapport et les notes d'entrevue avaient pu avoir sur la carrière de M. Pirie et les voies de recours qui lui seraient ouvertes, notamment en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* pour le cas où le tribunal ordonnerait la communication des renseignements demandés, n'étaient pas pertinentes. La question qui se posait était de savoir s'il existait un droit à la communication des renseignements contestés. 2) Si on appliquait la décision rendue en première instance, une grande partie des renseignements que le Ministère était disposé à communiquer à M. Pirie lui serait incompréhensible et une partie des idées exprimées par les personnes interrogées ne serait même pas communiquée. Ainsi, le droit conféré à M. Pirie par le paragraphe 12(2) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* de demander la correction des renseignements personnels le concernant serait illusoire. 3) La promesse de confidentialité que le Ministère a faite à quelques-unes des personnes interrogées ne saurait avoir préséance sur l'obligation de communiquer les renseignements qui est imposée par la Loi, ni être opposée à M. Pirie, en supposant qu'il a droit à leur communication. 4) L'effet d'intimidation que la communication des renseignements pourrait avoir sur d'éventuels participants à des enquêtes futures a toujours été écarté en tant que motif de refuser la communication.

La présente affaire se distinguait de la plupart des affaires dont avaient été saisis antérieurement les tribunaux en ce qu'elle portait sur les droits divergents, sous le régime de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, de deux

disclosure, Mr. Pirie claiming that the views expressed about him by the interviewees and their identity were his “personal information” pursuant to paragraph (g), the interviewees claiming that the views they had expressed about him were their own “personal information” under paragraph (i) in so far as their names and any information likely to identify them were concerned. The same information can be “personal” to more than one individual, but the scheme of the *Privacy Act* requires that one interest must prevail.

The Supreme Court of Canada decision in *Dagg v. Canada (Minister of Finance)* should not be interpreted as inviting courts, when determining whether a given information is “personal information”, to minimize the significance of the examples given in paragraphs (a) to (i) of the definition of “personal information” in section 3 of the *Privacy Act* in view of the use of the words “including, without restricting the generality of the foregoing” in the first part of the definition. When, as herein, a specific example excludes a certain type of information from the definition of “personal information”, the exclusion cannot be ignored on the ground that the example is merely an illustration, and that what is excluded by the example is nevertheless captured by the opening words. Parliament cannot have intended to have included in the general words what it has excluded in the examples given. Paragraph (e) makes it clear that the personal opinions of an individual (an interviewee) are his “personal information” except when they are about another individual (Mr. Pirie) in which case paragraph (g) provides that they become the “personal information” of Mr. Pirie. Paragraph (h) did not apply as it specified that only when the views concern a proposal or a grant, an award or a prize, is the identity of their holder excluded. Paragraph (i) applies where the disclosure of the name itself would reveal information about the individual. Where the name does not appear, the information does not fall under paragraph (i). However, given La forest J.’s *obiter* in *Dagg*, the name itself of an interviewee is personal information of the latter under paragraph (i), but this finding has no impact on the ultimate conclusion.

The name of interviewees and contextual information that might lead to their identification are the personal information

individus qui prétendaient que les renseignements contestés étaient des renseignements qui leur étaient personnels et se battaient au sujet de leur divulgation, M. Pirie affirmant d’une part que les idées que les personnes interrogées ont exprimées à son sujet, de même que l’identité de ces personnes, constituaient des «renseignements personnels» sur lui au sens de l’alinéa 3g) et les personnes interrogées soutenant d’autre part que les idées qu’elles avaient exprimées à son sujet étaient des «renseignements personnels» les concernant au sens de l’alinéa 3i), pour ce qui est de leur nom ainsi que des renseignements susceptibles de révéler leur identité. Les mêmes renseignements peuvent être «personnels» pour plusieurs personnes. Toutefois, l’économie de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* exige cependant qu’un seul droit ait préséance.

On ne devrait pas considérer que, dans l’arrêt *Dagg c. Canada (Ministre des Finances)*, la Cour suprême du Canada a invité les tribunaux à minimiser l’importance des exemples donnés aux alinéas a) à i) de la définition de l’expression «renseignements personnels» à l’article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* lorsqu’ils sont appelés à décider si des renseignements déterminés constituent ou non des «renseignements personnels» puisqu’on a utilisé l’expression «notamment» dans la première partie de la définition. Lorsque, comme c’est le cas en l’espèce, un exemple précis a pour effet de soustraire un certain type de renseignements à la définition de l’expression «renseignements personnels», on ne peut faire fi de cette exception pour le motif que l’exemple n’est fourni qu’à titre indicatif et que ce qui est exclu par l’exemple est néanmoins visé par le préambule. Il n’est pas possible que le législateur ait voulu inclure dans un préambule ce qu’il exclut par ailleurs dans les exemples qu’il donne. L’alinéa e) dispose dans les termes les plus nets que les opinions personnelles d’un individu (d’une des personnes interrogées) constituent des «renseignements personnels» concernant cet individu, sauf lorsqu’ils portent sur un autre individu (M. Pirie), auquel cas ces renseignements deviennent des «renseignements personnels» concernant M. Pirie. L’alinéa h) ne s’appliquait pas puisqu’il précise que ce n’est que lorsque les idées ou opinions portent sur une proposition de subvention, de récompense ou de prix que l’identité de la personne qui les a exprimées tombe sous le coup de l’exception. L’alinéa i) s’applique lorsque la divulgation du nom lui-même révélerait des renseignements au sujet de la personne en cause. Lorsque le nom n’est pas mentionné, les renseignements ne tombent pas sous le coup de l’alinéa i). Toutefois, vu les opinions incidentes formulées par le juge La Forest dans l’arrêt *Dagg*, le nom de la personne interrogée constitue un renseignement personnel à son sujet au sens de l’alinéa i), bien que cette conclusion n’ait pas d’incidence sur la décision finale.

Le nom des personnes interrogées et les renseignements contextuels qui sont susceptibles de permettre de les identifier

of Mr. Pirie under paragraph (g) and the name of interviewees is also their personal information under paragraph (i). Mr. Pirie was undeniably entitled to the disclosure of the contextual information. As for the disclosure of the name of the interviewees, a choice had to be made between the right of Mr. Pirie to seek its disclosure and the right of the interviewees to oppose it. The balancing exercise must take into consideration the private interests of both Mr. Pirie and the interviewees, as well as the public interest in disclosure and in non-disclosure, respectively. The private interest of the interviewees was in keeping their participation secret and their conversations with the investigator confidential. This would ensure that their working or personal relationship with Mr. Pirie was not jeopardized and protect them from any possible legal action by Mr. Pirie. This private interest was minimal. Participation had, in itself, little significance. Interviewees have no reason to fear disclosure of their views except to the extent that they could not justify them. The private interest of Mr. Pirie, on the other hand, was significant. Implicit, if not explicit in the report and the action taken by the Department was the fact that he bore some responsibility for the problems which were found to exist at the Centre. He must be given the opportunity to know what was said, and by whom, against him, if only to exercise his right under subsection 12(2) of the *Privacy Act* to clear his name in the Department's archives. The public interest in the disclosure is to ensure fairness in the conduct of administrative inquiries. Fairness will generally require that witnesses not be given a blank cheque and that persons against whom unfavourable views are expressed be given the opportunity to be informed of such views, to challenge their accuracy and to correct them if need be. Therefore, both the private interest of Mr. Pirie and the public interest mandated the disclosure of the name of the interviewees. This conclusion was consistent, *inter alia*, with the comments made the Privacy Commissioner in his testimony before the Standing Committee on Public Accounts and with the administrative interpretation of the *Privacy Act* in a Treasury Board Manual.

constituent des renseignements personnels concernant M. Pirie au sens de l'alinéa g), et le nom des personnes interrogées constitue également des renseignements personnels les concernant au sens de l'alinéa i). M. Pirie avait incontestablement droit à la communication des renseignements contextuels. Pour ce qui est de la divulgation du nom des personnes interrogées, il fallait choisir entre le droit de M. Pirie d'en réclamer la divulgation et le droit des personnes interrogées de s'y opposer. Pour trancher cette question, il faut tenir compte de l'intérêt privé de M. Pirie et des personnes interrogées à la divulgation et de l'intérêt du public à la divulgation et à la non-divulgation. L'intérêt privé des personnes interrogées consistait à cacher le fait qu'elles avaient participé à l'enquête et à garder confidentielles les conversations qu'elles avaient eues avec l'enquêteur. Cela assurerait que leurs relations de travail et leurs rapports personnels avec M. Pirie ne seraient pas compromis et les mettrait à l'abri de toute action en justice que pourrait tenter M. Pirie. Cet intérêt privé était négligeable. La participation à l'enquête avait en soi peu d'importance. Les personnes interrogées n'avaient aucun motif de craindre les conséquences de la divulgation des idées qu'elles avaient exprimées, sauf si elles ne pouvaient pas les justifier. L'intérêt privé de M. Pirie était, en revanche, important. Le rapport et les mesures prises par le Ministère donnent implicitement à penser que M. Pirie est en partie responsable des problèmes qui ont été constatés au Centre. Il doit se voir accorder la possibilité de connaître les propos qui ont été tenus à son sujet, et qui a tenu ces propos, ne serait-ce que pouvoir exercer le droit que lui reconnaît le paragraphe 12(2) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* de corriger les renseignements à son sujet dans les archives du Ministère. L'intérêt du public à ce que les renseignements soient divulgués vise à assurer que les enquêtes administratives se déroulent de façon équitable. L'équité exige en règle générale que l'on ne donne pas carte blanche aux témoins et que les personnes contre lesquelles des opinions défavorables sont exprimées aient l'occasion d'en être informées, d'en contester l'exactitude et, au besoin, de les rectifier. Par conséquent, tant l'intérêt privé de M. Pirie que l'intérêt du public commandaient que le nom des personnes interrogées soit divulgué. Cette conclusion allait dans le sens des propos formulés par le Commissaire à la protection de la vie privée dans le témoignage qu'il a donné devant le Comité permanent sur les comptes publics, et elle s'accordait aussi avec l'interprétation administrative de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* que l'on retrouve dans le Manuel du Conseil du Trésor.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Access to Information Act*, R.S.C., 1985, c. A-1, ss. 16(1)(c), 17, 19(1), 20(1), 49.  
*Privacy Act*, R.S.C., 1985, c. P-21, ss. 3 "personal

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

*Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. (1985), ch. A-1, art. 16(1)c), 17, 19(1), 20(1), 49.  
*Loi sur la protection des renseignements personnels*,

information”, 8(1), 12(2), 22(1)(b).

L.R.C. (1985), ch. P-21, art. 3 «renseignements personnels» (mod. par L.C. 1992, ch. 1, art. 144, ann. vii n° 47), 8(1), 12(2), 22(1)(b).

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Ruby v. Canada (Solicitor General)*, [2000] 3 F.C. 589; (2000), 187 D.L.R. (4th) 675; 6 C.P.R. (4th) 289; 256 N.R. 278 (C.A.); leave to appeal to S.C.C. allowed [2002] S.C.C.A. No. 353 (QL); *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Immigration and Refugee Board)* (1997), 4 Admin. L.R. (3d) 96; 140 F.T.R. 140; 82 C.P.R. (3d) 290 (F.C.T.D.); *Rubin v. Canada (Minister of Transport)*, [1998] 2 F.C. 430; (1997), 154 D.L.R. (4th) 414; 221 N.R. 145 (C.A.); *Dagg v. Canada (Minister of Finance)*, [1997] 2 S.C.R. 403; (1997), 148 D.L.R. (4th) 385; 46 Admin. L.R. (2d) 155; 213 N.R. 161.

##### REFERRED TO:

*Lavigne v. Canada (Commissioner of Official Languages)* (1998), 157 F.T.R. 15 (F.C.T.D.); affd (2000), 261 N.R. 19 (F.C.A.); affd (2002), 214 D.L.R. (4th) 1 (S.C.C.); *Canada Post Corp. v. Canada (Minister of Public Works)*, [1993] 3 F.C. 320; (1993), 19 Admin. L.R. (2d) 230; 50 C.P.R. (3d) 253; 64 F.T.R. 62 (T.D.); affd [1995] 2 F.C. 110; (1995), 30 Admin. L.R. (2d) 242; 60 C.P.R. (3d) 441; 179 N.R. 350 (C.A.).

#### AUTHORS CITED

Canada. House of Commons. Standing Committee on Justice and Legal Affairs on Bill C-43. *Minutes of Proceedings and Evidence*, Issue No. 94 (1980-1983) (Hon. Francis Fox), at pp. 171-172.

Canada. House of Commons. Standing Committee on Public Accounts. *Minutes of Proceedings and Evidence*, Issue No. 20 (12/12/89) (Comm. Grace), at p. 10.

Sullivan, Ruth. *Driedger on the Construction of Statutes*, 3rd ed. Toronto: Butterworths, 1994.

*Treasury Board Manual on Privacy and Data Protection*. Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1993.

APPEAL from a Trial Division decision (*Canada (Information Commissioner) v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2001] 3 F.C. 384; (2001), 33 Admin. L.R. (3d) 250; 202 F.T.R. 112) that the names of individuals interviewed in the course of an administrative review, who expressed views or opinions

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Ruby c. Canada (Solliciteur général)*, [2000] 3 C.F. 589; (2000); 187 D.L.R. (4th) 675; 6 C.P.R. (4th) 289; 256 N.R. 278 (C.A.); autorisation de pourvoi devant la C.S.C. accordée [2002] S.C.C.A. n° 353 (QL); *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Commission de l'immigration et du statut de réfugié)* (1997), 4 Admin. L.R. (3d) 96; 140 F.T.R. 140; 82 C.P.R. (3d) 290 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Rubin c. Canada (Ministre des Transports)*, [1998] 2 C.F. 430; (1997), 154 D.L.R. (4th) 414; 221 N.R. 145 (C.A.); *Dagg c. Canada (Ministre des Finances)*, [1997] 2 R.C.S. 403; (1997), 148 D.L.R. (4th) 385; 46 Admin. L.R. (2d) 155; 213 N.R. 161.

##### DÉCISIONS CITÉES:

*Lavigne c. Canada (Commissaire aux langues officielles)* (1998), 157 F.T.R. 15 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); conf. par (2000), 261 N.R. 19 (C.A.F.); conf. par (2002), 214 D.L.R. (4th) 1 (S.C.C.); *Société canadienne des postes c. Canada (Ministre des Travaux publics)*, [1993] 3 C.F. 320; (1993), 19 Admin. L.R. (2d) 230; 50 C.P.R. (3d) 253; 64 F.T.R. 62 (1<sup>re</sup> inst.); conf. par [1995] 2 C.F. 110; (1995), 30 Admin. L.R. (2d) 242; 60 C.P.R. (3d) 441; 179 N.R. 350 (C.A.).

#### DOCTRINE

Canada. Chambre des communes. Comité permanent de la justice et des questions juridiques concernant le projet de loi C-43. *Procès-verbaux et témoignages*, fascicule n° 94 (1980-1983) (hon. Francis Fox), aux p. 171-172.

Canada. Chambre des communes. Comité permanent des comptes publics. *Procès-verbaux et témoignages*, fascicule n° 20 (12-12-89) (Comm. Grace), à la p. 10.

Sullivan, Ruth. *Driedger on the Construction of Statutes*, 3rd ed. Toronto, Butterworths, 1994.

*Manuel du Conseil du Trésor sur la protection des renseignements personnels*. Ottawa, ministère des Approvisionnement et Services du Canada, 1993.

APPEL de la décision de la Section de première instance (*Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2001] 3 C.F. 384; (2001), 33 Admin. L.R. (3d) 250; 202 F.T.R. 112) portant que le nom des personnes qui ont été interrogées dans le cadre d'un

about a senior officer of the Department of Citizenship and Immigration, and portions of their interviews which would identify them, are exempted from disclosure pursuant to paragraph (i) of the definition of “personal information” in section 3 of the *Privacy Act*. Appeal allowed.

## APPEARANCES:

*Daniel Brunet* and *Patricia Boyd* for appellant.  
*Christopher M. Rupar* for respondent.  
 No one appearing for added respondent.  
*Dougald E. Brown* and *Steven J. Welchner* for intervenor.

## SOLICITORS OF RECORD:

*Information Commissioner of Canada* for appellant.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.  
*Nelligan O'Brien Payne LLP*, Ottawa, for intervenor.

*The following are the reasons for judgment rendered in English by*

[1] DÉCARY J.A.: This is an appeal from a judgment of Madam Justice Dawson reported at [2001] 3 F.C. 384 (T.D.). The principal issue is whether the names of individuals interviewed in the course of an administrative review, who expressed views or opinions about a senior officer of the Department of Citizenship and Immigration (the Department), and portions of their interviews which would identify them, are exempted from disclosure as their “personal information” as defined in paragraph 3(i)\* of the *Privacy Act* [R.S.C., 1985, c. P-21].

\* Editor’s Note: Throughout these reasons, references to paragraphs of section 3 of the *Privacy Act* should read as references to paragraphs of the definition of “personal information” in section 3 of the Act.

examen administratif et qui ont exprimé leurs idées ou leurs opinions au sujet d’un haut fonctionnaire du ministère de la Citoyenneté et de l’Immigration, ainsi que les extraits de leur entrevue qui permettraient de les identifier sont soustraits à la communication pour le motif qu’il s’agit de «renseignements personnels» au sens de l’alinéa i) de la définition de «renseignements personnels» à l’article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Appel accueilli.

## COMPARUTIONS:

*Daniel Brunet* et *Patricia Boyd* pour l’appellant.  
*Christopher M. Rupar* pour l’intimé.  
 Personne n’a comparu pour le coïntimé.  
*Dougald E. Brown* et *Steven J. Welchner* pour l’intervenant.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

*Commissaire à l’information du Canada* pour l’appellant.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour l’intimé.  
*Nelligan O'Brien Payne LLP*, Ottawa, pour l’intervenant.

*Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par*

[1] LE JUGE DÉCARY, J.C.A.: La Cour est saisie de l’appel d’un jugement de M<sup>me</sup> le juge Dawson publié à [2001] 3 C.F. 384 (1<sup>re</sup> inst.). La principale question en litige est celle de savoir si le nom des personnes qui ont été interrogées dans le cadre d’un examen administratif et qui ont exprimé leurs idées ou leurs opinions au sujet d’un haut fonctionnaire du ministère de la Citoyenneté et de l’Immigration (le Ministère), ainsi que les extraits de leur entrevue qui permettraient de les identifier, sont soustraits à la communication au motif qu’il s’agit de «renseignements personnels» au sens de l’alinéa 3i)\* [mod. par L.C. 1992, ch. 1, art. 144, ann. vii, n<sup>o</sup> 47] de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* [L.R.C. (1985), ch. P-21].

\* Note de l’arrêviste: Dans ces motifs, les mentions des alinéas de l’article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* devraient se rapporter aux alinéas de la définition de “renseignements personnels” à l’article 3 de la Loi.

[2] The relevant facts can be simply put. Allegations of discriminatory behaviour and harassment at the Department's Case Processing Centre (the Centre) in Vegreville, Alberta, prompted the respondent (the Minister) to request an independent consultant to "examine corporate culture, values and systems in the [Centre] with a view to enhancing respect in the workplace for all individuals". Interviews were conducted in April, May and June of 1996 on a voluntary basis. Employees who participated were advised that the interviews would be confidential; managers who participated were not so advised. The notes from the interviews were to be maintained by the consultant and were not to be passed to the Department. The final report was provided to the Department on July 1, 1996, and it was eventually made public.

[3] On July 10, 1996, Mr. Pirie, the Director of the Centre, was given a copy of the report. That very day, he was relieved of his duties. On July 31, 1996, he sought access to the notes from the interviews. As a result of that request, the interview notes then in the possession of the consultant came into the possession of the Department. Mr. Pirie was denied access to the notes in part. He then complained to the Information Commissioner of Canada (the Information Commissioner) and further disclosures were made. In the end, the names of the persons interviewed, along with information regarding their position, were not disclosed. In addition, views or opinions about Mr. Pirie were severed from the records disclosed to him when their disclosure would indirectly disclose the identity of the person who expressed them.

[4] The Department relied at different times on paragraph 16(1)(c), section 17 and subsection 20(1) of the *Access to Information Act* [R.S.C., 1985, c. A-1] (the Access Act) to refuse disclosure to Mr. Pirie. In the end, however, it relied only on subsection 19(1) of the Access Act and the definition of "personal information"

[2] Les faits pertinents sont simples. Des allégations de comportement discriminatoire et de harcèlement au Service de traitement centralisé du Ministère à Vegreville (Alberta) le STC ont incité l'intimé (le ministre) à demander à un consultant de l'extérieur, [TRADUCTION] «de faire l'examen de la culture organisationnelle, ainsi que des valeurs et des infrastructures en place au [STC] de Vegreville dans une perspective visant à valoriser le respect de tous en milieu de travail». Le consultant a reçu en entrevue en avril, mai et juin 1996 des employés qui s'étaient portés volontaires pour être interrogés à ce sujet. Avant la tenue de ces entrevues, les employés ont été informés que les entrevues seraient confidentielles. Cette assurance de confidentialité n'a cependant pas été donnée aux cadres. Le consultant s'engageait à ne pas divulguer au Ministère la teneur des notes prises lors des entrevues en question. Le rapport final a été remis au Ministère le 1<sup>er</sup> juillet 1996. Le rapport a ensuite été rendu public.

[3] Le 10 juillet 1996, M. Pirie, directeur du STC, a reçu une copie du rapport. Le jour même, il a été démis de ses fonctions. Le 31 juillet 1996, M. Pirie a demandé de pouvoir consulter les notes prises lors des entrevues. Cette requête a eu pour résultat que les notes d'entrevue se sont retrouvées entre les mains du Ministère, alors que jusque là elles avaient été en la possession du consultant. M. Pirie s'est vu refuser l'accès à certaines de ces notes. Il a porté plainte auprès du Commissaire à l'information du Canada (le Commissaire à l'information) et d'autres documents lui ont été communiqués. Finalement, le nom des personnes interrogées et les renseignements relatifs au poste qu'elles occupaient n'ont pas été communiqués. De plus, les idées ou opinions relatives à M. Pirie ont été retranchées des documents qui ont été communiqués à ce dernier dans chaque cas où leur communication risquait de dévoiler l'identité de la personne qui avait exprimé ces idées ou opinions.

[4] Le Ministère a invoqué selon le cas l'alinéa 16(1)c), l'article 17 et le paragraphe 20(1) de la *Loi sur l'accès à l'information* [L.R.C. (1985), ch. A-1] pour refuser de communiquer à M. Pirie les renseignements qu'il réclamait. C'est cependant sur le paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information* et sur la définition

contained in section 3 of the *Privacy Act* to which subsection 19(1) of the *Access Act* refers.

[5] The Applications Judge found that paragraph 3(i) of the *Privacy Act* warranted non-disclosure of the names and opinions of the interviewees. She then went on to determine whether the information was nevertheless to be disclosed as a result of the exception found in paragraph 3(j). She ruled that the exception applied, but only with respect to the names and opinions of the interviewees who had responsibility to prevent harassment in the workplace. In the end, she ordered the disclosure of [at paragraph 63] “the identities of all managers with responsibility to prevent harassment in the workplace or to administer a harassment policy who were interviewed should be disclosed to Mr. Pirie together with any of their recorded opinions or views they had which have not already been disclosed to Mr. Pirie”.

[6] I have reached the conclusion, with respect, that paragraph 3(i) of the *Privacy Act* does not apply, or does not prevail in the present instance, and that disclosure is mandated pursuant to paragraphs 3(e) and 3(g). In the circumstances, there will be no need to discuss the application of paragraph 3(j), except to note that all parties agree that the Applications Judge erred in relying on it.

[7] The Privacy Commissioner of Canada (the Privacy Commissioner) was granted leave to intervene. He supports the position of the Information Commissioner.

[8] I would like, at the outset, to make four preliminary observations.

[9] First, at the hearing, some time was spent by counsel in discussing the impact of the report and the

des «renseignements personnels» qui est contenue à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et à laquelle le paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information* renvoie que le Ministère s'est finalement appuyé pour justifier son refus.

[5] Le juge de première instance a conclu que le refus du ministre de divulguer le nom et les opinions des personnes interrogées était justifié par l'alinéa 3i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Elle s'est ensuite demandée si les renseignements demandés devaient quand même être communiqués en raison de l'exception prévue à l'alinéa 3j). Elle a jugé que l'exception s'appliquait, mais uniquement en ce qui concerne le nom et les opinions exprimées par les personnes interrogées qui étaient chargées de lutter contre le harcèlement en milieu de travail. Elle a finalement ordonné la divulgation à M. Pirie de [au paragraphe 63] «l'identité de tous les cadres ayant comme responsabilité d'empêcher le harcèlement sur le lieu de travail ou comme fonction d'appliquer la politique de harcèlement qui ont été interrogés [. . .] de même que toutes leurs opinions ou idées consignées qui ne lui ont pas encore été divulguées».

[6] En toute déférence, je suis arrivé à la conclusion que l'alinéa 3i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ne s'applique pas ou du moins qu'il n'a pas préséance en l'espèce, et que les alinéas 3e) et 3g) exigent que les renseignements demandés soient communiqués. Dans ces conditions, il n'est pas nécessaire de discuter de l'application de l'alinéa 3j), si ce n'est que pour signaler que toutes les parties sont d'accord pour dire que le juge de première instance a commis une erreur en se fondant sur cette disposition.

[7] Le Commissaire à la protection de la vie privée du Canada (le Commissaire à la protection de la vie privée) a été autorisé à intervenir à l'instance. Il appuie la position du Commissaire à l'information.

[8] J'aimerais, d'entrée de jeu, formuler quatre observations préliminaires.

[9] Premièrement, à l'audience, les avocats ont consacré du temps à discuter des incidences que le

interview notes on the career of Mr. Pirie and the course of action that would be open to him under the Access Act or otherwise should disclosure be ordered. This discussion is, in my view, irrelevant. What is at issue, here, is whether Mr. Pirie has the right of access to the impugned information, not what he intends to do with it, nor the reasons that prompted his request for disclosure (see *Lavigne v. Canada (Commissioner of Official Languages)* (1998), 157 F.T.R. 15 (F.C.T.D.), per Dubé J., at paragraph 28; affirmed by (2000), 261 N.R. 19 (F.C.A.); affirmed by (2002), 214 D.L.R. (4th) 1 (S.C.C.)).

[10] Second, a comparison of the documents at issue, before and after severance of the names of the interviewees and any information that could identify them, clearly reveals that much of the information the Department is prepared to disclose to Mr. Pirie would be incomprehensible to him and that many of the views expressed would not even be disclosed. For all practical purposes, the right given to Mr. Pirie under subsection 12(2) of the *Privacy Act* to “request correction of the personal information” would be meaningless. As noted by this Court in *Ruby v. Canada (Solicitor General)*, [2000] 3 F.C. 589 (C.A.); leave to appeal to the Supreme Court of Canada granted [2002] S.C.C.A. No. 353 (QL), at paragraph 167:

We accept the appellant’s submission that in order for the right to informational privacy to have any substantive meaning it must be concerned with both the acquisition of personal information and its subsequent use.

In the case at bar, for example, one wonders what use Mr. Pirie (Phil) may make of the following information contained at page 2813 of Volume 10 of the Appeal Book:

Did not feel Phil was interested in diversity. He didn’t get along with her

rapport et les notes d’entrevue avaient pu avoir sur la carrière de M. Pirie et des voies de recours qui lui seraient ouvertes, notamment en vertu de la *Loi sur l’accès à l’information*, pour le cas où le tribunal ordonnerait la communication des renseignements demandés. Cette discussion est à mon avis futile. Le débat porte en l’espèce sur la question de savoir si M. Pirie a droit à la communication des renseignements contestés et non sur ce qu’il entend faire avec ces renseignements ou sur les mobiles qui l’ont poussé à les réclamer (voir le jugement *Lavigne c. Canada (Commissaire aux langues officielles)* (1998), 157 F.T.R. 15 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.), le juge Dubé, au paragraphe 28; confirmé par (2000), 261 N.R. 19 (C.A.F.); confirmé par (2002), 214 D.L.R. (4th) 1 (C.S.C.)).

[10] Deuxièmement, il ressort à l’évidence d’une comparaison des documents en litige, tant avant qu’après qu’on en ait retranché le nom des personnes interrogées et les renseignements qui permettraient de découvrir leur identité, qu’une grande partie des renseignements que le Ministère est disposé à communiquer à M. Pirie lui seraient incompréhensibles et qu’une grande partie des idées exprimées par les personnes interrogées ne seraient même pas communiquées. À toutes fins utiles, le droit conféré à M. Pirie par le paragraphe 12(2) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* de «demander la correction des renseignements personnels le concernant» serait illusoire. Ainsi que notre Cour l’a fait remarquer dans l’arrêt *Ruby c. Canada (Solliciteur général)*, [2000] 3 C.F. 589 (C.A.); autorisation d’appel à la Cour suprême du Canada accordée, [2002] S.C.C.A. n° 353 (QL), au paragraphe 167:

Nous reconnaissons l’argument de l’appelant selon lequel, pour avoir un sens quant au fond, le droit à la vie privée doit se rapporter tant à l’acquisition de renseignements personnels qu’à leur utilisation subséquente, en particulier lorsque les renseignements personnels ont été recueillis à l’insu de l’individu et que c’est l’État qui les recueille.

Ainsi, dans le cas qui nous occupe, on se demande quel usage M. Pirie pourrait bien faire des renseignements suivants que l’on trouve à la page 2813 du volume 10 du dossier d’appel:

[TRADUCTION] N’avait pas le sentiment que Phil [M. Pirie] était intéressé à la diversité. Il ne s’entendait pas avec elle [ . . . ]

The only reason he transferred . . . was that he wanted to get rid of

When asked when Phil knew about racism in the CPC, she said right away because . . . knew.

[11] Third, the promise of confidentiality made by the Department to some of the interviewees cannot override the obligation imposed by statute to release the information, nor be opposed to Mr. Pirie should he be entitled to disclosure (see *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Immigration and Refugee Board)* (1997), 4 Admin. L.R. (3d) 96 (F.C.T.D.), per Richard J., at paragraph 26; *Lavigne, supra*).

[12] Fourth, the chilling effect disclosure might have on possible future investigations has been consistently denied as a ground for refusing disclosure (see *Rubin v. Canada (Minister of Transport)*, [1998] 2 F.C. 430 (C.A.), at paragraphs 45-46; *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Immigration and Refugee Board)*, *supra*, at paragraph 45; *Lavigne, supra*). I appreciate that these decisions were rendered in the context of paragraph 16(1)(c) of the Access Act and of paragraph 22(1)(b) of the *Privacy Act*, but the principles they set out with respect to investigative bodies involved in the detection of crime or law enforcement are even more applicable to informal investigations of an administrative nature such as in the case at bar. If Parliament is prepared to protect the identity of a confidential source of information only during the course of "lawful investigations" contemplated by these paragraphs, one can hardly make a policy argument that it is necessary to protect the name of a witness in an informal inquiry in order to avoid jeopardizing the conduct of such inquiries in the future.

[13] For the sake of convenience, I reproduce below the provisions of the *Privacy Act* and of the Access Act to which I later refer:

La seule raison de sa mutation [. . .] était qu'il voulait se débarrasser de [. . .]

Interrogée sur la question de savoir quand Phil a appris qu'il y avait du racisme au Ministère, elle a répondu «tout de suite» parce qu'il était déjà au courant.

[11] Troisièmement, la promesse de confidentialité que le Ministère a faite à quelques-unes des personnes interrogées ne saurait avoir préséance sur l'obligation de communiquer les renseignements qui est imposée par la Loi, ni être opposée à M. Pirie, en supposant qu'il a droit à leur communication (voir les jugements *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Commission de l'immigration et du statut de réfugié)* (1997), 4 Admin. L.R. (3d) 96 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.), le juge Richard, au paragraphe 26; et *Lavigne, précité*).

[12] Quatrièmement, l'effet d'intimidation que la communication des renseignements pourrait avoir sur d'éventuels participants à de futures enquêtes a toujours été écarté en tant que motif de refuser la communication (voir l'arrêt *Rubin c. Canada (Ministre des Transports)*, [1998] 2 C.F. 430 (C.A.), aux paragraphes 45 et 46, et les jugements *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Commission de l'immigration et du statut de réfugié)*, *précité*, au paragraphe 45; et *Lavigne, précité*). Si j'ai bien compris, ces décisions portaient sur l'alinéa 16(1)c) de la *Loi sur l'accès à l'information* et sur l'alinéa 22(1)b) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, mais les principes qui y sont exposés au sujet des organismes d'enquête qui s'occupent du dépistage et de la répression du crime s'appliquent encore plus aux enquêtes administratives informelles comme celle qui nous intéresse en l'espèce. Si le législateur fédéral est disposé à protéger l'identité d'une source de renseignements confidentielle uniquement au cours des «enquêtes licites» envisagées par ces dispositions, on ne peut guère invoquer l'argument de principe suivant lequel il est impératif de protéger le nom des personnes qui témoignent dans une enquête informelle pour éviter de compromettre à l'avenir le déroulement de ces enquêtes.

[13] Par souci de commodité, je reproduis maintenant les dispositions de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et de la *Loi sur l'accès à l'information* qui sont citées plus loin:

*Privacy Act*

3. In this Act,

...

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

(a) information relating to the race, national or ethnic origin, colour, religion, age or marital status of the individual,

(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,

(c) any identifying number, symbol or other particular assigned to the individual,

(d) the address, fingerprints or blood type of the individual,

(e) the personal opinions or views of the individual except where they are about another individual or about a proposal for a grant, an award or a prize to be made to another individual by a government institution or a part of a government institution specified in the regulations,

(f) correspondence sent to a government institution by the individual that is implicitly or explicitly of a private or confidential nature, and replies to such correspondence that would reveal the contents of the original correspondence,

(g) the views or opinions of another individual about the individual,

(h) the views or opinions of another individual about a proposal for a grant, an award or a prize to be made to the individual by an institution or a part of an institution referred to in paragraph (e), but excluding the name of the other individual where it appears with the views or opinions of the other individual, and

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

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

*Loi sur la protection des renseignements personnels*

3. Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

[...]

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

a) les renseignements relatifs à sa race, à son origine nationale ou ethnique, à sa couleur, à sa religion, à son âge ou à sa situation de famille;

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;

c) tout numéro ou symbole, ou toute autre indication identificatrice, qui lui est propre;

d) son adresse, ses empreintes digitales ou son groupe sanguin;

e) ses opinions ou ses idées personnelles, à l'exclusion de celles qui portent sur un autre individu ou sur une proposition de subvention, de récompense ou de prix à octroyer à un autre individu par une institution fédérale, ou subdivision de celle-ci visée par règlement;

f) toute correspondance de nature, implicitement ou explicitement, privée ou confidentielle envoyée par lui à une institution fédérale, ainsi que les réponses de l'institution dans la mesure où elles révèlent le contenu de la correspondance de l'expéditeur;

g) les idées ou opinions d'autrui sur lui;

h) les idées ou opinions d'un autre individu qui portent sur une proposition de subvention, de récompense ou de prix à lui octroyer par une institution, ou subdivision de celle-ci, visée à l'alinéa e), à l'exclusion du nom de cet autre individu si ce nom est mentionné avec les idées ou opinions;

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

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

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

- (i) the fact that the individual is or was an officer or employee of the government institution,
- (ii) the title, business address and telephone number of the individual,
- (iii) the classification, salary range and responsibilities of the position held by the individual,
- (iv) the name of the individual on a document prepared by the individual in the course of employment, and
- (v) the personal opinions or views of the individual given in the course of employment,

(k) information about an individual who is or was performing services under contract for a government institution that relates to the services performed, including the terms of the contract, the name of the individual and the opinions or views of the individual given in the course of the performance of those services,

(l) information relating to any discretionary benefit of a financial nature, including the granting of a licence or permit, conferred on an individual, including the name of the individual and the exact nature of the benefit, and

(m) information about an individual who has been dead for more than twenty years; [My emphasis.]

#### *Access to Information Act*

16. (1) The head of a government institution may refuse to disclose any record requested under this Act that contains

...

(c) information the disclosure of which could reasonably be expected to be injurious to the enforcement of any law of Canada or a province or the conduct of lawful investigations, including, without restricting the generality of the foregoing, any such information

...

- (ii) that would reveal the identity of a confidential source of information, or

...

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*.

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 adresses 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;

k) un individu qui, au titre d'un contrat, assure ou a assuré la prestation de services à une institution fédérale et portant sur la nature de la prestation, notamment les conditions du contrat, le nom de l'individu ainsi que les idées et opinions personnelles qu'il a exprimées au cours de la prestation;

l) des avantages financiers facultatifs, notamment la délivrance d'un permis ou d'une licence accordés à un individu, y compris le nom de celui-ci et la nature précise de ces avantages;

m) un individu décédé depuis plus de vingt ans. [Non souligné dans l'original.]

#### *Loi sur l'accès à l'information*

16. (1) Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de documents:

[...]

c) contenant des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire aux activités destinées à faire respecter les lois fédérales ou provinciales ou au déroulement d'enquêtes licites, notamment:

[...]

- (ii) des renseignements qui permettraient de remonter à une source de renseignements confidentielle,

[...]

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*.

[14] Both the Access Act and the *Privacy Act* “recognize that, in so far as it is encompassed by the definition of ‘personal information’ in s. 3 of the *Privacy Act*, privacy is paramount over access” (*Dagg v. Canada (Minister of Finance)*, [1997] 2 S.C.R. 403, at paragraph 48). However, most cases that have reached the courts pitted individuals alleging their private interests for disclosure against government institutions relying on public interest to oppose disclosure, or were strictly concerned with the disclosure of personal information about oneself which an individual had himself revealed to a government institution. In contrast, this case is about the competing interests under the *Privacy Act* of two individuals who contend that the impugned information is their personal information and who are fighting over its disclosure. Mr. Pirie, on the one hand, claims that the views expressed about him by the interviewees and the identity of the interviewees are his “personal information” pursuant to paragraph 3(g). On the other hand, interviewees (whom I deem for the purposes of these reasons to be represented by the Minister) claim that the views they have expressed about Mr. Pirie are, pursuant to paragraph 3(i), their own “personal information” in so far as their names and any information likely to identify them are concerned.

[15] Given the expansive meaning attributed to “personal information” in *Dagg, supra*, it is clear that the same information can be “personal” to more than one individual. However, the scheme of the *Privacy Act* requires that one interest must prevail over the other, since a government institution cannot, with respect to the same information, both disclose it with the consent of one individual in accordance with subsection 8(1) of the *Privacy Act*, and refuse to disclose it because of the lack of consent of another individual. The failure to recognize that one piece of information may be personal to two different individuals with competing interests in its disclosure is at the root of the incorrect interpretation

[14] La *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* reconnaissent toutes les deux que, «dans la mesure où il est visé par la définition de “renseignements personnels”, contenue à l’art. 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, le droit à la vie privée l’emporte sur le droit d’accès à l’information» (*Dagg c. Canada (Ministre des Finances)*, [1997] 2 R.C.S. 403, au paragraphe 48). Toutefois, la plupart des affaires qui ont été portées devant les tribunaux opposaient des particuliers qui faisaient valoir leur droit privé d’obtenir la communication à des institutions fédérales qui invoquaient l’intérêt du public pour s’opposer à la communication, ou ne concernaient que la communication de renseignements personnels que l’intéressé avait lui-même révélés à une institution fédérale. Par contraste, la présente affaire porte sur les droits divergents, sous le régime de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, de deux individus qui prétendent que les renseignements contestés sont des renseignements qui leur sont personnels et qui se battent au sujet de leur divulgation. D’une part, M. Pirie affirme que les idées que les personnes interrogées ont exprimées à son sujet, de même que l’identité de ces personnes, constituent des «renseignements personnels» sur lui au sens de l’alinéa 3g). D’autre part, les personnes interrogées — que je présume, aux fins de la présente instance, être représentées par le ministre — soutiennent que les idées qu’elles ont exprimées au sujet de M. Pirie sont des «renseignements personnels» les concernant au sens de l’alinéa 3i), pour ce qui est de leur nom ainsi que des renseignements susceptibles de révéler leur identité.

[15] Vu le sens large qui a été attribué à l’expression «renseignements personnels» dans l’arrêt *Dagg*, précité, il est évident que les mêmes renseignements peuvent être «personnels» pour plusieurs personnes. L’économie de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* exige cependant qu’un droit ait préséance sur l’autre, étant donné qu’une institution fédérale ne peut, relativement aux mêmes renseignements, à la fois les communiquer avec le consentement d’une personne en vertu du paragraphe 8(1) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, et refuser de les divulguer en raison du défaut de consentement d’une autre personne. Le défaut de reconnaître qu’un renseignement

which, in my respectful view, was proposed by the Minister and eventually adopted by the Applications Judge.

[16] In the case at bar, the Applications Judge found that the information in dispute was personal to both Mr. Pirie and to the interviewees under the general opening words of the definition of “personal information” in section 3 of the *Privacy Act*. She went on to “review the balance of the definition of personal information, that is the enumerated exemplifiers, to ensure that the above conclusion, based upon the opening words of the definition alone, accords with the balance of the definition” (at paragraph 21).

[17] The Applications Judge eventually concluded that, even though paragraphs 3(e) and 3(g) make it clear that interviewees’ opinions about Mr. Pirie are Mr. Pirie’s personal information, these paragraphs deal with the substance of the opinions and are silent with respect to the names or identities of the holders of the opinions. Relying on *Dagg, supra*, she found that since the names or identities of the interviewees were not expressly mentioned in paragraphs 3(e) and 3(g), they were captured by the broad opening words of the definition. She also rejected the argument based on paragraph 3(h) to the effect that, in view of the specific exclusion of the name in paragraph 3(h), dealing with part of the exclusion found in paragraph 3(e), the absence of any reference to the exclusion of a person’s name in paragraph 3(g) should be taken as an indication of Parliament’s intent that an identifiable individual may not anonymously express an opinion about another individual. She found the argument “at first glance persuasive” (at paragraph 36), but declined to accept that approach to statutory interpretation “where the general opening words of the definition are intended to be the primary source of interpretation and the subsequent enumerations merely exemplifiers”.

déterminé peut être personnel pour deux personnes différentes qui ont des droits opposés au sujet de sa communication est à l’origine de l’interprétation erronée qui, à mon humble avis, a été proposée par le ministre et que le juge de première instance a finalement retenue.

[16] En l’espèce, le juge de première instance a conclu qu’en raison du préambule de la définition de l’expression «renseignements personnels» qui figure à l’article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, les renseignements en litige constituaient des renseignements personnels touchant à la fois M. Pirie et les personnes interrogées. Elle a poursuivi en examinant «le reste de la définition de l’expression “renseignements personnels”, soit la liste des exemples, afin d’assurer que la conclusion susmentionnée, laquelle est strictement fonction de la disposition liminaire de la définition, cadre bien avec le reste de la définition» (paragraphe 21).

[17] Le juge de première instance a finalement conclu que, bien que les alinéas 3e) et 3g) précisent bien que les opinions exprimées par les personnes interrogées au sujet de M. Pirie constituent des renseignements personnels concernant M. Pirie, les alinéas en question portent sur la teneur des opinions et sont muets en ce qui concerne le nom et l’identité de la personne qui a émis l’idée ou l’opinion. Se fondant sur l’arrêt *Dagg*, précité, elle a conclu que le fait que, comme les alinéas 3e) et 3g) ne les mentionnaient pas expressément, le nom et l’identité des personnes interrogées étaient visés par la disposition liminaire générale de la définition. Elle a également jugé mal fondé l’argument tiré de l’alinéa 3h) selon lequel, étant donné l’exclusion spécifique du nom de la personne visée à l’alinéa 3h), qui porte en partie sur l’exception prévue à l’alinéa 3e), l’absence de toute mention de l’exclusion du nom d’un individu à l’alinéa 3g) devrait être considérée comme exprimant l’intention du législateur fédéral de faire en sorte qu’un individu identifiable ne puisse pas anonymement exprimer ses idées ou ses opinions sur un autre individu. Même si cet argument lui a semblé «convaincant à première vue» (paragraphe 36), elle a refusé cette méthode d’interprétation de la loi «dans un cas où le préambule de la définition est censé constituer la source première de son interprétation, et l’énumération qui suit, ne constituer qu’une liste d’exemples».

[18] She then moved on to paragraph 3(i), which deals expressly with an individual's name and makes the name of the individual the personal information of the latter "in one of two situations: first, where the name appears with other personal information relating to the individual; second, where disclosure of the name would reveal information (not necessarily personal information) about the individual" (paragraph 26). She found that the first branch of paragraph 3(i) did not apply, because the name of the interviewees did not appear with other personal information about them, but that the second branch of the paragraph did apply because the disclosure of their names would reveal information about them, namely that they participated in the administrative review. In the end, she decided that paragraphs 3(e) and 3(g) did not apply because paragraph 3(i) applied. In my view, she erred in concluding that these paragraphs could not co-exist.

[19] With respect to paragraphs 3(e), (g) and (h), the conclusion of the Applications Judge is based on the premise that in *Dagg, supra*, the Supreme Court of Canada invited courts, when determining whether a given information is "personal information", to minimize the significance of the examples given in paragraphs (a) to (i) of the definition of "personal information" in section 3 of the *Privacy Act*.

[20] The relevant passage from the reasons of La Forest J. (who, on this issue, was speaking for the Court) is found in paragraph 68:

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

[18] Elle s'est ensuite penchée sur l'alinéa 3*i*), qui traite expressément du nom d'un individu et qui considère le nom d'un individu identifiable comme un renseignement personnel le concernant «dans au moins l'une des deux situations suivantes: premièrement, lorsque le nom est mentionné avec d'autres renseignements personnels concernant l'individu; et deuxièmement, lorsque la divulgation du nom révélerait des renseignements (sans que ces renseignements soient nécessairement des renseignements personnels) au sujet de cet individu» (paragraphe 26). Elle a conclu que le premier volet de l'alinéa 3*i*) ne s'appliquait pas, parce que le nom des personnes interrogées n'était pas mentionné en même temps que d'autres renseignements personnels les concernant, mais que le second volet de l'alinéa s'appliquait parce que la divulgation du nom de ces personnes aurait pour effet de révéler des renseignements personnels à leur sujet, à savoir leur participation à l'examen administratif. En dernière analyse, elle a décidé que les alinéas 3*e*) et 3*g*) ne s'appliquaient pas parce que l'alinéa 3*i*) s'appliquait. À mon avis, elle a commis une erreur en concluant que ces alinéas ne pouvaient coexister.

[19] En ce qui a trait aux alinéas 3*e*), *g*) et *h*), la conclusion du juge de première instance repose sur la prémisse que, dans l'arrêt *Dagg*, précité, la Cour suprême du Canada a invité les tribunaux à minimiser l'importance des exemples donnés aux alinéas *a*) à *i*) de la définition de l'expression «renseignements personnels» à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* lorsqu'ils sont appelés à décider si des renseignements déterminés constituent ou non des «renseignements personnels».

[20] C'est au paragraphe 68 de l'arrêt *Dagg* que se trouve le passage pertinent des motifs du juge La Forest – qui, sur cette question, s'exprimait au nom de la Cour:

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

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.

[21] With respect, this statement has to be read in context. La Forest J. was merely stating the obvious, i.e. when a definition uses the words “including, without restricting the generality of the foregoing”, that definition is “undeniably expansive” and is not limited to the matters thereafter specially enumerated. In saying that “if a government record is captured” by the opening words, “it does not matter that it does not fall within any of the specific examples”, he was not saying that it did not matter that a government record was expressly or impliedly excluded by one of the specific examples. Indeed, referring to the opening words of the definition, he went on to say, at paragraph 69: “[i]ts intent seems to be to capture any information about a specific person, subject only to specific exceptions”.

[22] When, as in the case at bar, a specific example excludes a certain type of information from the definition of “personal information”, the exclusion cannot be ignored on the ground that the example is merely an illustration, and that what is excluded by the example is nevertheless captured by the opening words. Parliament cannot have intended to include in the general words what it has excluded in the examples given. There is a significant difference between a record that does not come within the purview of an example and a record that is excluded by that very example.

[23] Paragraph 3(e) makes it clear that the personal opinions of an individual (an interviewee) are his “personal information” except when they are about another individual (Mr. Pirie) in which case paragraph 3(g) provides that they become the “personal information” of Mr. Pirie.

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.

[21] À mon humble avis, ces propos doivent être replacés dans leur contexte. Le juge La Forest énonçait simplement une vérité d’évidence, en l’occurrence le fait que lorsque, dans une définition, le législateur emploie des expressions comme «notamment» et «sans que soit limitée la portée générale de ce qui précède», une telle définition est «indéniablement large» et ne se limite pas aux exemples qui sont ensuite expressément donnés. En expliquant que «si un document de l’administration fédérale est visé» par la disposition liminaire en question, «il importe peu qu’il ne relève d’aucun des exemples donnés», le juge La Forest ne disait pas qu’il importait peu qu’un document de l’administration fédérale soit expressément ou tacitement exclu par un des exemples précis qui étaient donnés. D’ailleurs, au sujet du préambule de la définition, il a poursuivi en faisant remarquer, au paragraphe 69 qu’il «semble destin[é] à viser tout renseignement sur une personne donnée, sous la seule réserve d’exceptions précises».

[22] Lorsque, comme c’est le cas en l’espèce, un exemple précis a pour effet de soustraire un certain type de renseignement à la définition de l’expression «renseignements personnels», on ne peut faire fi de cette exception au motif que l’exemple n’est fourni qu’à titre indicatif et que ce qui est exclu par l’exemple est néanmoins visé par le préambule. Il n’est pas possible que le législateur ait voulu inclure dans un préambule ce qu’il exclut par ailleurs dans les exemples qu’il donne. Il existe une différence marquée entre un document qui ne tombe pas sous le coup d’un exemple et un document qui est exclu par le même exemple.

[23] L’alinéa 3e) dispose dans les termes les plus nets que les opinions personnelles d’un individu (d’une des personnes interrogées) constituent des «renseignements personnels» concernant cet individu, sauf lorsqu’ils portent sur un autre individu (M. Pirie), auquel cas ces renseignements deviennent des «renseignements personnels» concernant M. Pirie, aux termes de l’alinéa 3g).

[24] Paragraph 3(h), on the other hand, resolves any doubt as to whether paragraph 3(e) included the identity of the holder of the opinions or views in the words “personal opinions or views of an individual”. Only when the views concern a proposal for a grant, an award or a prize, is the identity of their holder excluded. We know, from the legislative history of the definition of “personal information” in the *Privacy Act*, that paragraph 3(h) was added to “clarify that these assessments will be available to the individuals whose proposals have been assessed, but the identity of the assessor would not be available” (the Honourable Francis Fox, *Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Justice and Legal Affairs on Bill C-43 (1980-83)* at pages 94:171-172). Had Parliament intended this “clarification” to apply to the whole of paragraph 3(e), it would surely have said so and simply added the clarification to the end of that paragraph. In using the word “clarification”, the Hon. Fox confirms, in my view, that the very notion of “opinion or belief of an individual” (my emphasis) would otherwise contemplate the source of that opinion or belief, i.e. the identity of the individual holding it. An opinion presumes an opinion-holder.

[25] Contrary to the Applications Judge, I conclude that the name and identity of interviewees are as much the personal information of Mr. Pirie, pursuant to paragraph 3(g), as is the substance of the opinions or views expressed.

[26] With respect to paragraph 3(i), I agree with the Applications Judge that its first branch is not applicable in the circumstances. As regards the second branch, I disagree with the conclusion that it may be applied to the contextual information (as opposed to the name) that could reveal the identity of interviewees. Paragraph 3(i) applies where the disclosure of the name itself would reveal information about the individual. Where the name does not appear, the information does not fall under

[24] L’alinéa 3h), en revanche, dissipe tout doute sur la question de savoir si, à l’alinéa 3e), l’identité de l’individu qui a exprimé les idées ou les opinions est visée par les mots «les idées ou les opinions d’un autre individu sur lui». Ce n’est que lorsque les idées ou opinions portent sur une proposition de subvention, de récompense ou de prix que l’identité de la personne qui les a exprimées tombent sous le coup de l’exception. Nous savons, grâce à la genèse législative de la définition de l’expression «renseignements personnels» dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, que l’alinéa 3h) a été ajouté pour «préciser que les évaluations seront disponibles aux personnes dont les propositions ont été évaluées; cependant l’identité de l’évaluateur demeurera cachée» (l’honorable Francis Fox, *Procès-verbaux et témoignages* du Comité permanent de la justice et des questions juridiques concernant le projet de loi C-43 (1980-83), fascicule n° 94, aux pages 171 et 172). Si le législateur fédéral avait voulu que ces «précisions» s’appliquent à l’ensemble de l’alinéa 3e), il l’aurait certainement dit et aurait tout simplement ajouté cette précision à la fin de cet alinéa. En employant le mot «précisions», le ministre Fox confirme, à mon avis, que la notion même d’«opinion ou idée d’un individu» (c’est moi qui souligne) viserait autrement la source de cette opinion ou de cette idée, c’est-à-dire l’identité de l’individu qui l’exprime. Pour qu’il y ait une opinion, il faut nécessairement qu’il y ait une personne qui l’exprime.

[25] Contrairement au juge de première instance, je conclus que le nom et l’identité des personnes interrogées constituent tout autant des renseignements personnels concernant M. Pirie, au sens de l’alinéa 3g), que la teneur des opinions ou des idées qui ont été exprimées.

[26] En ce qui concerne l’alinéa 3i), je suis d’accord avec le juge de première instance pour dire que le premier volet de cet alinéa ne s’applique pas, compte tenu des circonstances de l’espèce. Pour ce qui est du second volet, je me dissocie de la conclusion qu’il peut s’appliquer aux renseignements contextuels (par opposition au nom) qui seraient susceptibles de révéler l’identité des personnes interrogées. L’alinéa 3i) s’applique lorsque la divulgation du nom lui-même

paragraph 3(i) (see *Dagg, supra*, at paragraph 82).

[27] Still with regard to the second branch of paragraph 3(i), I entertain some doubt that the words “information about the individual” have the sweeping meaning that La Forest J., in *obiter* in *Dagg, supra*, at paragraph 85, gave them, but I cannot fault the Applications Judge for having relied on it and I have little choice myself but to hold that the name itself of an interviewee is personal information of the latter under paragraph 3(i), although, as we shall see, this finding has no impact on my ultimate conclusion.

[28] In the end, I find that the name of interviewees and the contextual information that may lead to their identification are the personal information of Mr. Pirie pursuant to paragraph 3(g) and that the name of interviewees is also their personal information pursuant to paragraph 3(i). There is no issue, then, that Mr. Pirie is entitled to the disclosure of the contextual information. But what about the disclosure of the name? A choice has to be made between the right of Mr. Pirie to seek its disclosure and the right of the interviewees to oppose it. Whose interest should prevail?

[29] The balancing exercise has to take into consideration, in my view, the private interests of both Mr. Pirie and the interviewees, as well as the public interest in disclosure and in non-disclosure, respectively.

[30] The private interest of the interviewees is in hiding the fact that they participated in the inquiry and keeping confidential conversations they had with an investigator. (I note, however, that the managers who were interviewed were not given any promise of confidentiality and cannot allege that private interest.) Preserving their anonymity would ensure that their working or personal relationship with Mr. Pirie is not

révélerait des renseignements au sujet de la personne en cause. Lorsque le nom n'est pas mentionné, les renseignements ne tombent pas sous le coup de l'alinéa 3i) (voir l'arrêt *Dagg*, précité, au paragraphe 82).

[27] Toujours en ce qui concerne le second volet de l'alinéa 3i), je doute que les mots «renseignements à son sujet» aient une portée aussi vaste que celle que le juge La Forest leur a reconnue dans les observations incidentes qu'il a formulées dans l'arrêt *Dagg*, précité, au paragraphe 85, mais je ne peux reprocher au juge de première instance de s'en être remise à ces observations et je n'ai moi-même d'autre choix que de considérer que le nom de la personne interrogée constitue un renseignement personnel à son sujet au sens de l'alinéa 3i), bien que, comme nous allons le voir, cette conclusion n'a pas d'incidence sur ma conclusion finale.

[28] En dernière analyse, je conclus que le nom des personnes interrogées et les renseignements contextuels qui sont susceptibles de permettre de les identifier constituent des renseignements personnels concernant M. Pirie au sens de l'alinéa 3g) et que le nom des personnes interrogées constituent également des renseignements personnels les concernant au sens de l'alinéa 3i). Il est donc incontestable que M. Pirie a droit à la communication des renseignements contextuels. Mais qu'en est-il de la divulgation du nom des personnes interrogées? Il faut choisir entre le droit de M. Pirie d'en réclamer la divulgation et le droit des personnes interrogées de s'y opposer. Lequel de ces droits devrait l'emporter?

[29] Pour trancher cette question, il faut à mon avis tenir compte de l'intérêt privé de M. Pirie et des personnes interrogées à la divulgation et de l'intérêt du public à la divulgation et à la non-divulgation.

[30] L'intérêt privé des personnes interrogées consiste à cacher le fait qu'elles ont participé à l'enquête et à garder secrètes les conversations qu'elles ont eues avec l'enquêteur (je constate toutefois que les cadres qui ont été interrogés n'ont reçu aucune promesse de confidentialité et qu'ils ne peuvent revendiquer cet intérêt privé). La protection de leur anonymat assurerait que leurs relations de travail et leurs rapports personnels

jeopardized and, more importantly, would protect them from any possible legal action that Mr. Pirie could bring on the basis of the views expressed.

[31] This private interest is minimal. The fact that the interviewees participated in the inquiry has, in itself, little significance and, to the extent that they can justify the views they expressed, they should not fear the consequences of the disclosure, although, obviously, there may be some. To the extent that they cannot justify their views, they might have reason to fear. The fear, however, is caused not by the disclosure but by the fact that the views were expressed in the first place and that, perhaps, they were not justifiable.

[32] The public interest in the non-disclosure which is alleged by the Minister is that of the chilling effect the disclosure might have on future investigations, coupled with the fact that promises of confidentiality made by (or on behalf of) a government institution will not be given effect. I have dealt with this argument in paragraphs 10 and 11 of these reasons and readily rejected it.

[33] The private interest of Mr. Pirie, on the other hand, is significant. Implicit, if not explicit in the report and in the action taken by the Department as a result of the publication of the report, is the fact that he bears some responsibility for the problems which were found to exist at the Centre. Surely, he must be given the opportunity to know what was said, and by whom, against him, if only to exercise his right under subsection 12(2) of the *Privacy Act* to clear his name in the Department's archives.

[34] The public interest in the disclosure is to ensure fairness in the conduct of administrative inquiries. Whatever the rules of procedural propriety applicable in a given case, fairness will generally require that witnesses not be given a blank cheque and that persons against whom unfavourable views are expressed be given the opportunity to be informed of such views, to

avec M. Pirie ne seront pas compromis et, surtout, les mettraient à l'abri de toute action en justice que M. Pirie pourrait tenter sur le fondement des idées qu'elles ont exprimées.

[31] Cet intérêt privé est négligeable. Le fait que les personnes interrogées ont participé à l'enquête a en soi peu d'importance et, dans la mesure où elles peuvent justifier les idées qu'elles ont exprimées, elles ne devraient pas craindre les conséquences de la divulgation, bien que celle-ci puisse, évidemment, en comporter. Si elles ne peuvent justifier leurs idées, elles peuvent avoir raison d'avoir des craintes. Ces craintes s'expliquent non pas par la divulgation des idées en question, mais par le fait qu'elles ont au départ été exprimées et qu'elles n'étaient peut-être pas justifiées.

[32] L'intérêt public invoqué par le ministre en ce qui concerne la non-divulgation des renseignements repose sur le fait que la communication de ces renseignements pourrait avoir pour effet d'intimider les éventuels participants à de futures enquêtes et sur le fait que les promesses de confidentialité qui ont été faites par une institution fédérale (ou en son nom) n'ont pas été respectées. J'ai déjà examiné cet argument aux paragraphes 10 et 11 et je l'ai rejeté catégoriquement.

[33] L'intérêt privé de M. Pirie est, en revanche, important. Le rapport et les mesures prises par le Ministère à la suite de la publication du rapport donnent implicitement à penser que M. Pirie est en partie responsable des problèmes qui ont été constatés au STC. Il n'en demeure pas moins qu'il doit se voir accorder la possibilité de connaître les propos qui ont été tenus à son sujet, et qui a tenu ces propos, ne serait-ce que pour pouvoir exercer le droit que lui reconnaît le paragraphe 12(2) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* de corriger les renseignements à son sujet dans les archives du Ministère.

[34] L'intérêt du public à ce que les renseignements soient divulgués vise à assurer que les enquêtes administratives se déroulent de façon équitable. Indépendamment des règles relatives à la régularité de la procédure qui s'appliquent dans un cas déterminé, l'équité exige en règle générale que l'on ne donne pas carte blanche aux témoins et que les personnes contre

challenge their accuracy and to correct them if need be.

[35] I therefore conclude that both the private interest of Mr. Pirie and the public interest mandate the disclosure of the name of the interviewees.

[36] This conclusion is consistent with the comments made by Privacy Commissioner Grace in his testimony before the Standing Committee on Public Accounts, on December 12, 1989, that one of the rights conferred by the *Privacy Act* (*Minutes of Proceedings and Evidence* on the Standing Committee on Public Accounts, Issue No. 20 (12/12/89), at p. 10):

... is to know what accusations against us are recorded in government files and who has made them. Whether such accusations are true and well intentioned, as some may be, or false and malicious, as other may be, it is fundamental to our notion of justice that accusations not be secret nor accusers faceless.

[37] This conclusion is also consistent with the administrative interpretation of the *Privacy Act* given in a Treasury Board Manual. I appreciate that the Manual is at best an aid to the interpretation of the *Privacy Act*, that it represents only the opinion of the Treasury Board or the officials and that they are not binding on government institutions and even less so on the courts (see *Canada Post Corp. v. Canada (Minister of Public Works)*, [1993] 3 F.C. 320 (T.D.), at page 341; affirmed by [1995] 2 F.C. 110 (C.A.)). Yet, the convergent views of the main and competing actors involved in this type of dispute, i.e. the Treasury Board, the Information Commissioner and the Privacy Commissioner, may offer “persuasive opinion on the purpose or meaning of legislation” (Ruth Sullivan, *Driedger on the Construction of Statutes*, 3rd ed. (Toronto: Butterworths, 1994), at pages 469-471). Here is what the Manual has to say (*Treasury Board Manual on Privacy and Data Protection*, Ottawa: Minister of Supply & Services Canada, 1993, at pages 33-34):

lesquelles des opinions défavorables sont exprimées aient l’occasion d’en être informées, d’en contester l’exactitude et, au besoin, de les rectifier.

[35] Je conclus donc que tant l’intérêt privé de M. Pirie que l’intérêt du public commandent que le nom des personnes interrogées soit divulgué.

[36] Cette conclusion va dans le sens des propos formulés par le commissaire à la protection de la vie privée Grace dans le témoignage qu’il a donné devant le Comité permanent sur les comptes publics le 12 décembre 1989 lorsqu’il signalait que l’un des droits conférés par la *Loi sur la protection des renseignements personnels* (*Procès-verbaux et témoignages* du Comité permanent des comptes publics, fascicule n° 20 (12-12-89), à la p. 10):

[TRADUCTION] [ . . . ] est de savoir quelles accusations sont consignées contre nous dans les dossiers gouvernementaux et qui a porté ces accusations. Que ces accusations soient vraies et bien intentionnées ou fausses et malveillantes, comme cela arrive parfois, il est essentiel, compte tenu de notre notion de la justice, qu’elles ne demeurent pas secrètes et que leurs auteurs puissent garder l’anonymat.

[37] Cette conclusion s’accorde aussi avec l’interprétation administrative de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* que l’on retrouve dans le Manuel du Conseil du Trésor. Sauf erreur, le Manuel est, au mieux, un outil d’interprétation de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, qui ne représente que l’opinion du Conseil du Trésor ou des fonctionnaires et qui ne lie pas les institutions fédérales et encore moins les tribunaux (voir le jugement *Société canadienne des postes c. Canada (Ministre des Travaux publics)*, [1993] 3 C.F. 320 (1<sup>re</sup> inst.), à la page 341; confirmé à [1995] 2 C.F. 110 (C.A.)). Pourtant, les vues convergentes des principaux adversaires dans ce type de conflit, en l’occurrence le Conseil du Trésor, le Commissaire à l’information et le Commissaire à la protection de la vie privée, peuvent offrir [TRADUCTION] «des opinions convaincantes sur l’objet ou le sens de la loi» (Ruth Sullivan, *Driedger on the Construction of Statutes*, 3<sup>e</sup> ed., Toronto, Butterworths, 1994, aux pages 469 à 471). Voici ce qu’on trouve sur la question dans le Manuel du Conseil du Trésor (*Manuel du Conseil du Trésor sur la protection des renseignements*

Where the possibility of an invasion of privacy exists, institutions must either sever the information about the other individual from the record or, where this is not possible, exempt the information.

For practical and administrative purposes, therefore, information about more than one individual should be separated within the personal information bank whenever possible.

This exemption does not cover the name of a source of information about an individual (e.g. the source of an opinion or critique of an individual's work), except in some specific cases. As provided in paragraphs 3(e) and (h) of the definition of personal information, the exemption covers the name of a referee or judge for a grant, award or prize for those institutions named in the Regulations (Schedule I). Except as provided in paragraphs 3(e) and (h) of the Act, the name of the source and the information or opinion about the individual cannot be exempted. Any other personal information about the source, (e.g. address, title, nationality, etc.), must be severed before the record is disclosed. The name of a source and his or her opinions may, of course, be withheld if they qualify for exemption on other grounds. [My emphasis.]

[38] Further, in a July 19, 2001 memorandum to the Director of Human Resources regarding the "Application and interpretation of the *Access to Information Act* and the *Privacy Act* for the TB policy on the Prevention and Resolution of Harassment in the Workplace", the Treasury Board noted:

[C]omplainants, respondents and other involved parties, have the right to know what was said about them and by whom.

That memorandum added:

All persons being interviewed during the course of a harassment investigation must be informed that information they provide concerning another may be provided to that person. Given this, it is important that absolute promises of confidentiality not be made.

[39] In view of the conclusion I have reached, it will not be necessary to rule on other conclusions reached by

*personnels*, Ottawa: Ministère des Approvisionnements et Services du Canada, 1993, aux pages 33 et 34):

Lorsqu'il y a une possibilité de violation de la vie privée, les institutions fédérales doivent prélever du document les renseignements au sujet de l'autre individu ou, si cela est impossible, invoquer une exception.

À des fins pratiques et administratives et dans la mesure du possible, les renseignements concernant plus d'un individu doivent être séparés du fichier de renseignements personnels.

Cette exception ne vise pas le nom d'une troisième source de renseignements au sujet d'un individu (par exemple, la source d'une opinion ou d'une critique sur le travail d'un individu), sauf celui d'un arbitre ou d'un juge dans le cas d'une subvention, d'une récompense ou d'un prix, conformément aux alinéas 3e) et h), octroyé aux institutions énumérées à l'article 3 du Règlement. Sauf dans les dispositions prévues aux alinéas 3e) et h) de la Loi, le nom de la source et les renseignements ou l'opinion au sujet de l'individu fournis par la source ne peuvent faire l'objet d'une exception en vertu de cette disposition. Cependant, tout autre renseignement personnel au sujet de la source, à l'exception de son nom (par exemple, adresse, titre, nationalité, etc.) doit être prélevé avant la communication du document. Bien entendu, le nom d'un tiers ainsi que ses opinions peuvent être protégés s'ils peuvent faire l'objet d'une exception pour d'autres raisons. [Non souligné dans l'original.]

[38] De plus, dans une note de service du 19 juillet 2001 adressée aux directeurs des ressources humaines au sujet de l'«application et de l'interprétation de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* aux fins de la politique du CT sur la prévention et le règlement du harcèlement en milieu de travail», le Conseil du Trésor signale ce qui suit:

[L]es plaignants, les mis en cause et les autres parties ont le droit de savoir les propos qui ont été tenus à leur sujet et qui a tenu ces propos.

Le Conseil du Trésor ajoute, dans cette note de service:

Toutes les personnes interviewées pendant l'enquête doivent être informées que les renseignements qu'elles fournissent au sujet d'une autre personne peuvent être fournis à cette dernière. Il est donc important de ne pas promettre de garder ces renseignements confidentiels.

[39] Compte tenu de la conclusion à laquelle j'en arrive, il ne sera pas nécessaire de se prononcer sur les

the Applications Judge. In addition, the cross-appeal filed by the respondent which relates to paragraph 3(j) should be dismissed without costs as no longer having any object.

[40] For these reasons, I would allow the appeal, set aside the decision of the Applications Judge and issue an order pursuant to section 49 of the *Access to Information Act* directing the Minister of Citizenship and Immigration Canada to disclose to the requester, Mr. Philip Pirie, the records or parts thereof that, according to these reasons for judgment, do not qualify for exemption under subsection 19(1) of the Act.

[41] No costs were sought by the appellant, and none should be awarded.

NOËL J.A.: I agree.

EVANS J.A.: I agree.

autres conclusions tirées par le juge de première instance. De plus, l'appel incident interjeté par l'intimé au sujet de l'alinéa 3j) devrait être rejeté sans frais, au motif qu'il est devenu sans objet.

[40] Pour ces motifs, je suis d'avis d'accueillir l'appel, d'annuler la décision du juge de première instance et d'ordonner au ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, en vertu de l'article 49 de la *Loi sur l'accès à l'information*, de donner au requérant, Philip Pirie, communication des documents ou extraits de documents qui, selon les présents motifs du jugement, ne sont pas visés par l'exception prévue au paragraphe 19(1) de la Loi.

[41] Comme l'appelant n'en a pas réclamés, aucuns dépens ne devraient être adjugés.

LE JUGE NOËL, J.C.A.: Je suis du même avis.

LE JUGE EVANS, J.C.A.: Je suis du même avis.