

A-388-03
2004 FCA 387

A-388-03
2004 CAF 387

Mathew Englander (*Appellant*)

v.

TELUS Communications Inc. (*Respondent*)

and

Privacy Commissioner of Canada (*Intervener*)

INDEXED AS: ENGLANDER v. TELUS COMMUNICATIONS INC. (F.C.A.)

Federal Court of Appeal, Décary, Nadon and Malone JJ.A.—Vancouver, October 7; Ottawa, November 17, 2004.

Privacy—Personal Information Protection and Electronic Documents Act (PIPED Act) — Publication of customers' information in telephone directories — Whether fees chargeable to keep numbers confidential — Nature of consent required from first-time customers — Whether Federal Court having jurisdiction over rate issue — Review, exposition of history of PIPED Act — Principles established by Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) Guidelines incorporated in Canadian Standards Association's self-regulatory Model Code, approved by Standards Council of Canada — Code became Schedule 1 to Act — Governor in Council concerned fees for unlisted number service could deter subscribers from de-listing — CRTC issued order unlisted number fee not to exceed \$2 per month — Principles, rules of interpretation used in Privacy Act context should not be hastily applied to PIPED Act as "purpose" provisions dissimilar — PIPED Act reconciled competing interests: privacy, needs of commercial organizations — Code, legislation reflected compromise after intense negotiation — Difficulty of incorporating into legislation code intended as voluntary instrument — Court's interpretation had to be pragmatic, flexible — Proceedings under Official Languages Act applicable as similar — Whether appellant had standing on consent issue — Necessity for both knowledge, consent — Organization bears burden to make clear all purposes for information collection — Timing of essence: brochures supplied after collection, use not evidence of timely consent — Judge erred in placing on subscriber responsibility for self-education as to listing options — No informed consent — PIPED Act's comprehensive complaint mechanism takes precedence over Telecommunications Act — PIPED Act not expressly

Mathew Englander (*appellant*)

c.

TELUS Communications Inc. (*intimée*)

et

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

RÉPERTORIÉ: ENGLANDER c. TELUS COMMUNICATIONS INC. (C.A.F.)

Cour d'appel fédérale, juges Décary, Nadon et Malone, J.C.A.—Vancouver, 7 octobre; Ottawa, 17 novembre 2004.

Protection des renseignements personnels — Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques (la LPRPDE) — Publication de renseignements des clients dans les annuaires téléphoniques — Peut-il être demandé des droits aux abonnés qui veulent que leur numéro de téléphone reste confidentiel? — Nature du consentement requis des nouveaux abonnés — La Cour fédérale a-t-elle compétence pour statuer sur la question des tarifs? — Examen et historique de la LPRPDE — Principes établis par les lignes directrices de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), intégrées dans le code type d'autoréglementation de l'Association canadienne de normalisation, qui a été approuvé par le Conseil canadien des normes — Le code est devenu l'annexe 1 de la Loi — Le gouverneur en conseil craignait que les droits à payer pour le service de non-publication des numéros dissuadent les abonnés d'obtenir la non-publication des renseignements les concernant — Le CRTC a pris un décret prévoyant que le droit payable pour un numéro non inscrit ne devait pas dépasser 2 \$ par mois — Les principes et règles d'interprétation utilisés dans le contexte de la Loi sur la protection des renseignements personnels ne peuvent être d'emblée appliqués à la LPRPDE car les objets des deux textes sont très différents — La LPRPDE concilie deux intérêts rivaux: la protection des renseignements personnels et les besoins des organisations commerciales — Le code et le texte législatif reflétaient un compromis obtenu après d'intenses négociations — Difficulté d'intégrer dans une loi un code conçu comme un instrument d'application volontaire — L'interprétation donnée par la Cour devait être pragmatique et flexible — Les procédures prévues par la Loi sur les langues officielles sont applicables car elles sont semblables — L'appelant avait-il l'intérêt pour

prohibiting fee for unlisted number service — TELUS infringed Act, s. 5 in failing to advise new customers, upon enrolment, of primary, secondary purposes of collection, availability of unpublished number service.

Telecommunications — Publication of personal information in telephone directories — Interpretation of Personal Information Protection and Electronic Documents Act — Issues: whether fees chargeable for unlisted number service, nature of consent required by Act for listing personal information of first-time customers, and whether CRTC has exclusive jurisdiction over fees charged for privacy services — TELUS infringed PIPED Act, s. 5 in failing to advise new customers, upon enrolment, of primary, secondary purposes for information collection.

Federal Court Jurisdiction — Whether Court having jurisdiction to consider legality of rates imposed by CRTC for unpublished telephone number service — F.C. Judge held Court lacking jurisdiction — Reversed by F.C.A. — Matter one of concurrent or overlapping jurisdiction.

This was an appeal from a Federal Court judgment dismissing an application for a hearing pursuant to *Personal Information Protection and Electronic Documents Act* (PIPED Act), section 7.

The appellant filed a complaint against TELUS under Act, section 11, asking the Commissioner to determine whether the consent to disclosure allegedly secured by TELUS from new customers met the statutory standard and whether TELUS could charge a monthly fee for its non-published number service (the rate issue), which is a condition for not publishing personal information in its telephone directory. The Commissioner rejected appellant's complaint, stating simply that TELUS had authority to charge a monthly fee for the

agir sur la question du consentement? — Nécessité à la fois de la connaissance et du consentement — Il appartient à l'organisation de préciser tous les objets de la collecte des renseignements — Le moment est une considération essentielle: les brochures fournies après la collecte et l'utilisation ne sont pas la preuve d'un consentement adéquat — Le juge a commis une erreur en faisant reposer sur l'abonné l'obligation de s'enquérir lui-même des options de publication — Absence de consentement éclairé — Le mécanisme détaillé des plaintes qui est prévu par la LPRPDE a préséance sur la Loi sur les télécommunications — La LPRPDE n'interdit pas expressément d'imposer un droit pour le service de non-publication des numéros — TELUS a contrevenu à l'art. 5 de la Loi en n'informant pas les nouveaux clients, dès leur inscription, des fins premières et secondes de la collecte des renseignements, et de l'existence du service de non-publication des numéros.

Télécommunications — Publication de renseignements personnels dans les annuaires téléphoniques — Interprétation de la Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques — Points litigieux: celui de savoir si des droits peuvent être demandés pour le service de non-publication des numéros, celui de la nature du consentement requis par la Loi pour la publication des renseignements personnels des nouveaux clients et celui de savoir si le CRTC est investi d'une compétence exclusive sur les droits demandés pour les services de protection des renseignements personnels — TELUS a contrevenu à l'art. 5 de la LPRPDE en n'informant pas ses nouveaux clients, dès leur inscription, des fins premières et secondes de la collecte des renseignements.

Compétence de la Cour fédérale — La Cour a-t-elle compétence pour examiner la légalité de tarifs imposés par le CRTC pour le service de non-publication des numéros de téléphone? — Le juge de la Cour fédérale a estimé que la Cour n'avait pas cette compétence — Jugement infirmé par la C.A.F. — La question est une question de compétence concurrente ou chevauchante.

Il s'agissait d'un appel interjeté contre un jugement de la Cour fédérale, qui avait rejeté une demande d'audience présentée conformément à l'article 7 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* (la LPRPDE).

L'appelant avait déposé une plainte à l'encontre de TELUS, en vertu de l'article 11 de la Loi, en demandant au Commissaire de dire si le consentement que TELUS affirmait obtenir de ses nouveaux abonnés à la communication de renseignements personnels les concernant remplissait les conditions fixées par la loi et si TELUS pouvait demander une redevance mensuelle pour son service de non-publication des numéros (la question du tarif), redevance à laquelle TELUS subordonne la non-publication de renseignements personnels

non-published number service. As for the consent issue, he concluded that, in initiating service, TELUS obtained valid consent to publish personal information in its white pages.

The appellant then made a section 14 application to the Federal Court, but it was denied, Blais J. concluding that the Court lacked jurisdiction over the rate issue, as it is a matter within exclusive CRTC jurisdiction. On the consent issue, the Judge determined that TELUS did have valid consent.

In order to properly interpret the PIPED Act, it was necessary to review its history. In 1980 the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) published Guidelines setting out eight principles which are still considered fundamental to fair information services. These principles dealt with: collection limitation, data quality, purpose specification, use limitation, security safeguards, openness, individual participation and accountability. But there was friction between the self-regulatory approach proposed by the OECD and the legislative approach proposed by the Council of Europe. In Canada, a self-regulatory Model Code for the Protection of Personal Information was adopted by the Canadian Standards Association (CSA) in 1995 and was approved by the Standards Council of Canada in 1996. It set out ten principles in Part 4, retaining those in the OECD Guidelines, the two additional principles, consent and challenging, having been referred to under collection limitation and individual participation in the OECD Guidelines. Part 4 of the CSA Standard became Schedule 1 to the Act. The CSA Standard had been “developed by consensus” meaning that there was substantial agreement—though not necessarily unanimity—among concerned interests.

At about the same time, the Minister of Industry had established the Information Highway Advisory Council to advise as to how Canada could most benefit from the “Information Highway”. In response to a public discussion paper, consumer representatives favoured legislated privacy protection while business preferred to self-regulate according to the CSA Standard. The Council recommended that Government develop flexible legislation based on the CSA

dans ses annuaires téléphoniques. Le Commissaire avait rejeté la plainte de l’appelant, affirmant simplement que TELUS avait le pouvoir de demander une redevance mensuelle pour son service de non-publication des numéros. Quant à la question du consentement, il avait conclu que, dans sa procédure d’établissement du service, TELUS obtenait un consentement valide à la publication de renseignements personnels dans ses pages blanches.

L’appelant a alors présenté à la Cour fédérale une demande selon l’article 14, mais cette demande a été rejetée, le juge Blais estimant que la Cour n’avait pas compétence pour statuer sur la question du tarif, puisqu’il s’agissait d’une affaire relevant de la compétence exclusive du CRTC. Sur la question du consentement, le juge a estimé que TELUS obtenait effectivement un consentement valide.

Pour bien interpréter la LPRPDE, il était nécessaire d’examiner son historique. En 1980, l’Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) publiait des lignes directrices exposant huit principes qui sont encore considérés comme les règles fondamentales de la loyauté en matière de services d’information. Ces huit principes concernaient les aspects suivants: la limitation en matière de collecte, la qualité des données, la spécification des finalités, la limitation de l’utilisation, les garanties de sécurité, la transparence, la participation individuelle et la responsabilité. Mais il y avait une contradiction entre l’approche d’autoréglementation proposée par l’OCDE et l’approche législative préconisée par le Conseil de l’Europe. Au Canada, un code type d’autoréglementation sur la protection des renseignements personnels a été adopté par l’Association canadienne de normalisation (ACN) en 1995, puis approuvé en 1996 par le Conseil canadien des normes. Le code exposait dix principes dans sa partie 4, reprenant les huit principes établis dans les lignes directrices de l’OCDE, les deux principes additionnels, celui du consentement et celui de la possibilité de déposer une plainte, étant déjà formulés à l’intérieur des articles 7 (Principe de la limitation en matière de collecte) et 13 (Principe de la participation individuelle) des lignes directrices de l’OCDE. La partie 4 de la norme de l’ACN est devenue l’annexe I de la Loi. La norme de l’ACN avait été «élaborée selon le principe du consensus», ce qui signifie qu’il y avait eu un accord substantiel—mais pas nécessairement l’unanimité—entre les intérêts concernés.

Vers la même époque, le ministre de l’Industrie avait établi le Comité consultatif sur l’autoroute de l’information, chargé de définir la manière dont le Canada pourrait tirer le meilleur parti possible de l’autoroute de l’information. En réponse à un document public de réflexion sur le sujet, les représentants des consommateurs s’étaient déclarés en faveur d’une protection législative de la vie privée tandis que les entreprises privilégiaient la formule de l’autoréglementation selon la

Standard. The drafters of the legislation decided to incorporate the CSA Standard, “a carefully crafted consensus document, with every clause negotiated but not drafted in legislative language” as a Schedule, and to make the modifications in the body of the law so as to retrofit the language of the code to serve as legal text. The Act received Royal Assent in 2000 and was phased into force between 2001 and 2004. In 2001, the European Commission ruled that the PIPED Act met the European Union’s 1995 Data Protection Directive adequacy requirements, which meant that personal data from member states could be transferred to Canada.

The non-published number service (NPNS) is regulated by the CRTC; in British Columbia the tariff is a \$2 per month in addition to a \$9.50 set-up fee. The CRTC directed telephone companies to notify customers calling to initiate service, or with privacy concerns, as to how their names could be removed from listings sold or rented to third parties. In 1996, the Governor in Council required the CRTC to make a report evaluating the unlisted number service, noting a concern that the pricing of the unlisted number service might deter subscribers from de-listing their personal information from telephone directories. The CRTC responded with a 25-page report in which it concluded that, due to long-established practice, subscribers have an expectation that, unless they request an unlisted number, their numbers will be published in directories and given out by directory assistance and thus can be considered as having consented to such use if service is commenced without requesting an unlisted number. The Commission added that, in view of the increased accessibility of subscriber listing information in easily manipulated forms, it was more important than ever that unlisted number service not be priced beyond the financial reach of subscribers. Having invited submissions regarding the rates for unlisted number service, the CRTC issued Telecom Order CRTC 98-109 in which it concluded that it was “appropriate that the telephone companies provide an unlisted number service at a rate that does not exceed \$2 per month for residence subscribers”. In 2003, Telecom Decision 2003-33 was issued. It determined that implied consent was inappropriate for the disclosure to affiliates of confidential customer information apart from name, address and listed phone number. The decision noted that the Commission’s jurisdiction derived from the *Telecommunications Act* and that, in exercising its powers under that Act, the Commission might apply standards different from those of the PIPED Act.

norme de l’ACN. Le Comité avait recommandé au gouvernement d’élaborer une législation cadre souple, inspirée de la norme de l’ACN. Les rédacteurs du texte ont décidé d’incorporer en tant qu’annexe le texte de la norme de l’ACN, [TRADUCTION] «un document établi avec soin suivant le principe du consensus et dont chaque clause, encore qu’elle ne fût pas rédigée en style législatif, avait été négociée», et d’apporter au corps de la loi les modifications qui se révéleraient inévitablement nécessaires pour ajuster le libellé du code à un acte législatif. La Loi a reçu la sanction royale en 2000 et est entrée en vigueur en phases successives entre 2001 et 2004. En 2001, la Commission européenne jugeait que la LPRPDE remplissait les conditions fixées par la Directive sur la protection des données qu’avait adoptée l’Union européenne en 1995, ce qui signifiait que les données personnelles des États membres de l’Union pouvaient être transférées au Canada.

Le service de non-publication des numéros (SNPN) est réglementé par le CRTC; en Colombie-Britannique, le tarif est de 2 \$ par mois, ce à quoi il faut ajouter un droit d’ouverture de dossier de 9,50 \$. Le CRTC a ordonné aux compagnies de téléphone d’indiquer aux clients demandant le service ou ayant des doutes sur la protection de leurs renseignements personnels les moyens par lesquels ils pouvaient faire retrancher leur nom des listages vendus ou loués à des parties tierces. En 1996, le gouverneur en conseil, estimant que la tarification du service de non-publication des numéros pouvait dissuader les abonnés de faire supprimer leurs renseignements personnels des annuaires téléphoniques, obligeait le CRTC à présenter un rapport évaluant le service de non-publication des numéros. Le CRTC a alors présenté un rapport de 25 pages, dans lequel il concluait que, par l’effet d’une pratique établie de longue date, les abonnés savaient que, sauf s’ils demandaient un numéro non inscrit, leurs numéros seraient publiés dans les annuaires et diffusés par l’assistance annuaire, et le CRTC estimait par conséquent que l’on pouvait considérer que les abonnés consentaient à telle utilisation s’ils s’abonnaient au service téléphonique sans demander un numéro non inscrit. Le CRTC ajoutait que, en raison de la plus grande accessibilité des renseignements tirés des inscriptions d’abonnés sous des formes facilement manipulables, il était plus important que jamais que la tarification du service de non-publication des numéros ne soit pas financièrement hors de la portée des abonnés. Après avoir lancé un appel d’observations concernant les tarifs du service de non-publication des numéros, le CRTC a pris l’Ordonnance Télécom 98-109, dans laquelle il concluait qu’il était opportun «que les compagnies de téléphone fournissent un service de numéros non inscrits à un tarif qui ne dépasse pas 2 \$ par mois pour les abonnés du service de résidence». En 2003, la Décision Télécom 2003-33 était rendue. Dans cette décision, le CRTC concluait que le consentement implicite n’était pas une forme de consentement suffisante pour ce qui concernait la communication, à des

The issues were: whether fees can be charged to customers who wish their numbers kept confidential; the nature of consent required by the Act for listing personal information of first-time customers; and whether the CRTC has exclusive jurisdiction over the legality of fees charged for privacy services. The procedural issues included what is required to have standing to apply for a PIPED Act, section 14 Federal Court hearing.

Held, the appeal should be allowed in part.

The principles and rules of interpretation developed in the *Privacy Act* context should not be too hastily applied to PIPED Act, Part 1 and Schedule 1, the two “purpose” provisions being dissimilar. While the PIPED Act is directed at the protection of an individual’s privacy, it is also concerned with the collection, use and disclosure of personal information by commercial organizations. It attempts to reconcile two competing interests: privacy and organizational needs. It expressly recognizes that the right of privacy is not absolute. Indeed, one author has explained that the code represents a compromise following “intense negotiation between business, consumer groups and government”. That compromise was carried forward by the legislation. The focus of Schedule 1 is not collection prevention and disclosure—which are almost taken for granted—but the purposes for which the information is collected, used or disclosed. The purposes must be appropriate and legitimate, and reasonable efforts must be made to ensure that the individual is advised of and understands them. It was inherently difficult to incorporate into legislation a code written as a voluntary instrument and the Court was little guided by wording such as: knowledge and consent are required “except where inappropriate”. It was up to the Court to strike a balance between two competing interests. Since the non-legal drafting of Schedule 1 did not lend itself to typical rigorous construction, the Court had to be guided by flexibility, common sense and pragmatism.

affiliées, de renseignements personnels confidentiels sur les abonnés, abstraction faite du nom, de l’adresse et du numéro de téléphone inscrit. La décision mentionnait que la compétence du CRTC venait de la *Loi sur les télécommunications* et que, en exerçant les pouvoirs discrétionnaires que lui conférait cette Loi, le CRTC pouvait appliquer des normes différentes de celles prévues par la LPRPDE.

Les points en litige étaient les suivants: celui de savoir s’il pouvait être demandé des droits aux abonnés qui voulaient que leur numéro de téléphone demeure confidentiel; celui de la nature du consentement requis par la Loi pour l’inscription, dans les annuaires téléphoniques, de renseignements personnels sur les nouveaux abonnés; enfin celui de savoir si le CRTC avait compétence exclusive pour statuer sur la légalité des droits perçus pour les services de protection des renseignements personnels. Les questions procédurales concernaient notamment la qualité pour agir devant la Cour fédérale sous le régime de l’article 14 de la LPRPDE.

Arrêt: l’appel doit être accueilli en partie.

Les principes et règles d’interprétation élaborés dans le contexte de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ne doivent pas être appliqués trop hâtivement à la partie 1 et à l’annexe 1 de la LPRPDE, et cela en raison de la dissemblance de leurs dispositions respectives énonçant leurs objets. La LPRPDE concerne la protection des renseignements personnels, mais elle concerne aussi la collecte, l’utilisation et la communication de renseignements personnels par les organisations commerciales. Elle s’efforce de concilier deux intérêts rivaux: le droit à la vie privée et les besoins de l’organisation. Elle reconnaît expressément que le droit à la vie privée n’est pas absolu. Un auteur a même expliqué que, [TRADUCTION] «fruit d’intenses négociations menées entre le secteur privé, les groupes de défense des consommateurs et le gouvernement», le Code constitue un compromis. Ce compromis a été repris par le texte législatif. L’annexe 1 n’est pas tant axée sur la prévention de la collecte, de l’utilisation et de la communication de renseignements personnels—toutes activités qui sont considérées comme allant presque de soi—que sur l’examen des fins de cette collecte, de cette utilisation et de cette communication. Ces fins doivent être appropriées et légitimes, et des efforts raisonnables doivent être déployés pour faire en sorte que l’intéressé en soit informé et les comprenne. Il était intrinsèquement difficile d’incorporer dans une loi un code conçu à l’origine comme un instrument d’application volontaire, et la Cour n’était guère aidée par des expressions telles que: l’intéressé doit être informé et donner son consentement «à moins qu’il ne soit pas approprié de le faire». Il revenait à la Cour d’établir un équilibre entre deux intérêts rivaux. Puisque la rédaction non juridique de l’annexe 1 ne se prêtait pas à l’interprétation rigoureuse habituellement

The questions here at issue were not dissimilar to those dealt with by this Court in *Forum des Maires de la Péninsule acadienne v. Canada (Food Inspection Agency)*, and while that case involved the *Official Languages Act*, the proceedings that could be launched in Federal Court under the two statutes were so similar that the reasoning in *Forum des Maires* could be applied to the case at bar. The investigations into a complaint carried out by the Privacy and Official Languages Commissioners follow the same pattern. At issue in both proceedings is not the Commissioner's report but the conduct of the person against whom the complaint is filed. A hearing under Act, subsection 14(1) is *de novo* and, since Act, section 15 provides that the Commissioner may be a "party" at the hearing, to show any deference to his report would be unfair as giving him a head start.

TELUS submitted that appellant lacked standing on the consent issue in that he did not allege infringement of his privacy interests and relied on the wording "*tout intéressé*" in the French version of subsection 11(1). But while the Commissioner might be able to decline to prepare a report if a complainant is found to lack any personal interest, once a report has been prepared and his decision to do so has not been challenged, the person who filed the complaint is a complainant for purposes of a section 14 Court application—even if his own personal information is not at stake.

While much argument addressed the Act, section 7 and paragraph 1 of the Regulations, they had no application to the case at bar. They could not apply to the very organization that initially collects information to publish a directory that will, once published, become publicly available. The fact that the use of personal information contained in publicly available telephone directories can be so widespread due to these Regulations would suggest that the Court ought to exercise additional caution when deciding issues in relation to initial directory listings.

Principles 2 (identifying purposes) and 3 (consent) were at the heart of this appeal and the latter required both knowledge and consent. Under Principle 2, an organization has to identify the purposes of the collection at or before the time when the information is collected. Furthermore, if information is later to

possible, la Cour devait s'en rapporter à la flexibilité, au bon sens et au pragmatisme.

Les points soulevés ici n'étaient pas sans rappeler ceux que devait trancher la Cour dans l'arrêt *Forum des Maires de la Péninsule acadienne c. Canada (Agence d'inspection des aliments)*. Cette affaire relevait de la *Loi sur les langues officielles*, mais les procédures qui pouvaient être introduites devant la Cour fédérale en application des deux textes étaient si semblables que le raisonnement suivi dans l'arrêt *Forum des Maires* pouvait être appliqué à la présente affaire. Les enquêtes que mène le Commissaire aux langues officielles et le Commissaire à la protection de la vie privée à la suite d'une plainte suivent le même schéma. Dans les deux cas, ce qui est en cause, ce n'est pas le rapport du Commissaire, mais la conduite de la partie contre laquelle la plainte est déposée. L'audience visée par le paragraphe 14(1) de la Loi est une procédure *de novo*, et, puisque l'article 15 de la Loi prévoit que le Commissaire a qualité pour comparaître comme «partie» à la procédure, il ne serait pas équitable de montrer de la circonspection pour son rapport car il serait de la sorte avantage.

TELUS a fait valoir que l'appelant n'avait pas qualité pour agir sur la question du consentement puisqu'il n'avait pas prétendu que son droit à la vie privée avait été violé, et TELUS a invoqué les mots «tout intéressé», dans la version française du paragraphe 11(1). Mais, alors que le Commissaire pourrait bien avoir la faculté de refuser d'établir un rapport s'il estime que le plaignant n'a aucun intérêt personnel, une fois qu'un rapport a été rédigé, et si la décision du Commissaire de le rédiger n'a pas été contestée, la personne qui a déposé la plainte est un plaignant aux fins d'une demande présentée à la Cour en vertu de l'article 14—et cela quand bien même ses propres renseignements personnels ne seraient pas en jeu.

De nombreux arguments ont porté sur l'article 7 de la Loi et sur l'alinéa 1a) du Règlement, mais ces dispositions n'étaient pas applicables ici. Elles ne pourraient pas s'appliquer à l'organisation elle-même qui recueille au départ ces renseignements afin de publier un annuaire téléphonique qui deviendra, une fois publié, accessible au public. Le fait que l'utilisation de renseignements personnels figurant dans des annuaires téléphoniques accessibles au public puisse être aussi répandue à cause de ce Règlement donnerait à penser que la Cour doit montrer d'autant plus de circonspection lorsqu'il s'agit de décider les points se rapportant à l'inscription initiale dans un annuaire téléphonique.

Les principes 2 («Détermination des fins de la collecte des renseignements») et 3 («Consentement») formaient les questions centrales de cet appel, et le principe 3 exigeait à la fois la connaissance et le consentement. Selon le principe 2, une organisation doit indiquer les fins de la collecte au moment

be used for a purpose not previously identified, that new use must be identified and consent secured prior to use for the new purpose. Clauses 4.2.3. and 4.2.4. clearly impose upon the organization the burden of making clear to the individual all of the purposes for which the personal information is being collected at or before the time of collection. Timing is of essence with respect to both Principles 2 and 3. Brochures given out after collection (or even use) cannot be relied upon to determine whether consent was obtained in time. Compliance with Principle 8 (openness) will most often come too late to comply with Principle 3.

In determining that TELUS had valid consent to publish customers' personal information in its directories, the Judge remarked that, due to long-standing and well-established practice, customers had a reasonable expectation that, unless they subscribe to NPNS, their listing information will be published in the phone directory. It was a subscriber's responsibility to educate himself as to the available listing options. This Court could not, however, conclude that proper consent was given by first-time customers for the use by TELUS of their personal information in its Internet directory assistance service, directory file service and basic listing interchange file service and its CD-Rom service as these were not identified at the time of enrolment nor was there evidence that new customers would reasonably consider them appropriate. There was no evidence of any effort by TELUS to advise first-time customers of the secondary purposes at the time of collection. The Judge, in failing to make a specific finding regarding those services, committed reviewable error.

The Judge's conclusion regarding the primary uses, that it was for customers to request an unlisted number, was incompatible with the duty of seeking informed consent imposed by Act, Part 1 and Schedule 1. There is no informed consent if the new subscriber is unaware of the possibility of opting out. These new customers have a right to know—before the personal information becomes “publicly available” within the meaning of section 7—that they can exercise their right to privacy by choosing not to be listed.

The Judge held that the Court lacked jurisdiction over the rate issue as that was a matter within the Commission's

ou avant le moment où les renseignements sont recueillis. Par ailleurs, si les renseignements doivent plus tard être utilisés à une fin non précisée antérieurement, cette fin nouvelle doit être précisée et le consentement de l'intéressé doit être obtenu avant que les renseignements ne puissent être utilisés à cette fin nouvelle. Les articles 4.2.3 et 4.2.4 imposent manifestement à l'organisation l'obligation de préciser à l'intéressé, au moment de la collecte ou avant la collecte, toutes les fins auxquelles les renseignements personnels sont recueillis. Le moment est une considération essentielle pour ce qui concerne à la fois le principe 2 et le principe 3. On ne saurait s'appuyer sur les brochures communiquées à l'intéressé après la collecte (voire après l'utilisation) pour dire si le consentement a ou non été obtenu à temps. L'application du principe 8 (transparence) arrivera généralement trop tard pour valoir celle du principe 3.

En affirmant que TELUS disposait d'un consentement valide à la publication des renseignements personnels des clients dans ses annuaires, le juge avait fait observer que, en raison d'une pratique de longue date et bien établie, les clients pouvaient raisonnablement compter que, à moins de demander le service de non-publication des numéros, leurs renseignements personnels seraient publiés dans l'annuaire téléphonique. Il appartenait à l'abonné de s'informer des options qui s'offraient à lui. La Cour n'a pu cependant admettre que les nouveaux clients donnaient un consentement valide à l'utilisation par TELUS de leurs renseignements personnels dans le cadre de son service d'assistance annuaire sur Internet, de ses services de base de données—désignés *Directory File Service* et *Basic Listing Interchange File Service*—et de son service CD-Rom, puisque les clients n'étaient pas informés de l'existence de ces services au moment de l'abonnement et que rien ne prouvait que les nouveaux clients pourraient raisonnablement les considérer comme appropriés. Rien n'indiquait que TELUS s'était efforcée d'informer ses nouveaux clients des fins secondes au moment de la collecte. Comme le juge n'a tiré aucune conclusion précise sur les services en question, il a commis une erreur sujette à révision.

La conclusion du juge relative aux fins premières, conclusion selon laquelle il appartenait aux clients de demander que leur numéro ne soit pas publié, était incompatible avec l'obligation d'obtenir un consentement éclairé, une obligation imposée par la partie 1 et l'annexe 1 de la Loi. Il n'y a aucun consentement éclairé si le nouvel abonné n'a pas connaissance de la possibilité pour lui de ne pas être inscrit. Ces nouveaux clients ont le droit de savoir—avant que les renseignements personnels les concernant ne deviennent des renseignements «auxquels le public a accès», au sens de l'article 7—qu'ils peuvent exercer leur droit à la vie privée en choisissant de ne pas être inscrits.

Le juge a estimé que la Cour n'avait pas compétence pour statuer sur la question du tarif car il s'agissait là d'une affaire

exclusive jurisdiction. While the Privacy Commissioner is not a tribunal and his report is not a “decision”, the CRTC is a decision-making tribunal. Under the Act, paragraph 32(g) the CRTC is empowered to make any order relating to the rates, tariffs or telecommunications services of Canadian carriers, and under section 52, in discharging its duties, the Commission may determine any question of law or fact. The question was whether the Commission’s jurisdiction over the rate issue—which the Court was prepared to assume—ousted the Court’s jurisdiction over that issue. The PIPED Act provides a comprehensive complaint mechanism and, in the circumstances described in subsection 4(3), takes precedence over the *Telecommunications Act*. For the Court to be able to determine whether an organization has violated subsection 5(1), it had to have power to decide whether imposition of a fee was permissible—a pure question of law. There was no explicit wording in the *Telecommunications Act* which would oust the Court’s jurisdiction. There was either concurrent or overlapping jurisdiction and were the Court to determine that fees could not be charged, the Commission would have to revise its tariff.

The Court could not accept appellant’s proposition, that the *Telecommunications Act* did not permit imposition of a fee for unlisted number service nor that the PIPED Act overrules the *Telecommunications Act*. The two statutes are not contradictory: PIPED Act does not expressly prohibit the imposition of fees.

TELUS infringed PIPED Act, section 5 in failing to advise first-time customers, upon enrolment, of the primary and secondary purposes for which the information was collected and of the availability of non-published number service. But complainant not having been personally aggrieved, the Court would not grant a remedy involving a money payment but only make an order which was future-oriented.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Canada Evidence Act*, R.S.C., 1985, c. C-5.
Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44].
Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data, E.T.S. No. 108, Strasbourg, 28.I.1981.
Federal Courts Act, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 1 (as am. by

relevant de la compétence exclusive du CRTC. Le Commissaire à la protection de la vie privée n’est pas un tribunal administratif, et son rapport n’est pas une «décision», mais le CRTC est un organe décisionnel. Selon l’alinéa 32g) de la Loi, le CRTC est habilité à trancher toute question touchant les tarifs et tarifications des entreprises canadiennes ou les services de télécommunication qu’elles fournissent et, selon l’article 52, il est habilité, dans l’exercice de ses pouvoirs, à trancher toute question de droit ou de fait. Il s’agissait de savoir si la compétence du CRTC pour statuer sur la question du tarif—compétence dont la Cour était disposée à présumer l’existence—empêchait la Cour de décider ce point. La LPRPDE prévoit un mécanisme de recours qui est détaillé et, eu égard aux circonstances décrites au paragraphe 4(3), elle a préséance sur la *Loi sur les télécommunications*. Pour que la Cour fût en mesure de dire si une organisation a contrevenu au paragraphe 5(1), elle devait être habilitée à dire si l’imposition d’une redevance était admissible, et c’était là une pure question de droit. Il n’y avait dans la *Loi sur les télécommunications* aucune disposition expresse excluant la compétence de la Cour. Il y avait soit compétence concurrente, soit compétence chevauchante et, si la Cour devait juger que des droits ne pouvaient pas être demandés, alors le CRTC serait tenu de revoir sa tarification.

La Cour n’a pu accepter la proposition de l’appelant selon laquelle la *Loi sur les télécommunications* n’autorisait pas l’imposition d’un droit pour le service de non-publication des numéros, ni sa proposition selon laquelle la LPRPDE a préséance sur la *Loi sur les télécommunications*. Les deux textes ne sont pas contradictoires: la LPRPDE n’interdit pas expressément l’imposition de droits.

TELUS a contrevenu à l’article 5 de la LPRPDE parce qu’elle n’a pas informé ses nouveaux clients, dès leur abonnement, des fins premières et secondes auxquelles les renseignements étaient recueillis, ni de l’existence du service de non-publication des numéros. Mais le plaignant n’ayant pas été personnellement lésé, la Cour ne lui accorderait pas une réparation monétaire, mais rendrait seulement une ordonnance de nature prospective.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

- Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la partie I de la Loi constitutionnelle de 1982 annexe B, Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44].
Convention pour la protection des personnes à l’égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, S.T.E. n° 108, Strasbourg, 28.I.1981.
Décret modifiant la décision Télécom CRTC 95-14 et demandant à la CRTC de faire rapport sur la question

S.C. 2002, c. 8, s. 14), 18 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 4; 2002, c. 8, s. 26).
Official Languages Act, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 31, s. 77(1).
Personal Information Protection and Electronic Documents Act, S.C. 2000, c. 5, ss. 1, 3, 4(1),(3), 5, 7, 11, 13(1)(a),(2), 14, 15, 16, 17(1), 27(1), Sch. I.
Privacy Act, R.S.C., 1985, c. P-21, s. 2.
Order Varying Telecom Decision CRTC 95-14 and Requiring the CRTC to Report on the Matter of Directory Subscriber Listings, SOR/96-322.
Regulations Specifying Publicly Available Information, SOR/2001-7, s. 1.
Standards Council of Canada Act, R.S.C., 1985, c. S-16.
Statute Revision Act, R.S.C., 1985, c. S-20.
Statutory Instruments Act, R.S.C., 1985, c. S-22.
Telecommunications Act, S.C. 1993, c. 38, ss. 7(i), 25, 27, 32(a),(g), 47, 48, 52.

des listes d'inscriptions d'abonnés, DORS/96-322.
Loi sur la preuve au Canada, L.R.C. (1985), ch. C-5.
Loi sur la protection des renseignements personnels, L.R.C. (1985), ch. P-21, art. 2.
Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques, L.C. 2000, ch. 5, art. 1, 3, 4(1), (3), 5, 7, 11, 13(1)(a),(2), 14, 15, 16, 17, 27(1), ann. I.
Loi sur la révision des lois, L.R.C. (1985), ch. S-20.
Loi sur le Conseil canadien des normes, L.R.C. (1985), ch. S-16.
Loi sur les Cours fédérales, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 1 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 14), 18 (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 4; 2002, ch. 8, art. 26).
Loi sur les langues officielles, L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 31, art. 77(1).
Loi sur les télécommunications, L.C. 1993, ch. 38, art. 7(i), 25 (mod. par L.C. 1999, ch. 31, art. 199), 27, 32(a), g), 47, 48, 52.
Loi sur les textes réglementaires, L.R.C. (1985), ch. S-22.
Règlement précisant les renseignements auxquels le public a accès, DORS/2001-7, art. 1.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Forum des maires de la Péninsule acadienne v. Canada (Food Inspection Agency), [2004] 4 F.C.R. 276; (2004), 243 D.L.R. (4th) 542; 324 N.R. 314; 2004 FCA 263.

DISTINGUISHED:

R. v. Badger, [1996] 1 S.C.R. 771; (1996), 133 D.L.R. (4th) 324; [1996] 4 W.W.R. 457; 181 A.R. 321; 37 Alta. L.R. (3d) 153; 105 C.C.C. (3d) 289; [1996] 2 C.N.L.R. 77; 195 N.R. 1; 116 W.A.C. 321.

CONSIDERED:

BC Tel—Revenue Requirements for 1993 and 1994, Telecom Decision CRTC 94-1; *Local Competition*, Telecom Decision CRTC 97-8; *Provision of Directory Database Information and Real-Time Access to Directory Assistance Databases*, Telecom Decision CRTC-95-3; *Reference: 8665-C12-14/01 and 8665-B20-01/00. Confidentiality provisions of Canadian carriers*, Telecom Decision CRTC 2003-33; *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; *R. v. Côté*, [1996] 3 S.C.R. 139; (1996), 138 D.L.R. (4th) 385; 110 C.C.C. (3d) 122; [1996] 4 C.N.L.R. 26; 202 N.R. 161; CRTC Telecom Order 98-109, February 4, 1998.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISION APPLIQUÉE:

Forum des maires de la Péninsule acadienne c. Canada (Agence d'inspection des aliments), [2004] 4 R.C.F. 276; (2004), 243 D.L.R. (4th) 542; 324 N.R. 314; 2004 CAF 263.

DÉCISION DISTINCTE:

R. c. Badger, [1996] 1 R.C.S. 771; (1996), 133 D.L.R. (4th) 324; [1996] 4 W.W.R. 457; 181 A.R. 321; 37 Alta. L.R. (3d) 153; 105 C.C.C. (3d) 289; [1996] 2 C.N.L.R. 77; 195 N.R. 1; 116 W.A.C. 321.

DÉCISIONS EXAMINÉES:

BC Tel—Besoin en revenus pour 1993 et 1994, décision Télécom CRTC 94-1; *Concurrence locale*, décision Télécom CRTC 97-8; *Fourniture de renseignements tirés des bases de données de l'annuaire et accès en temps réel aux bases de données de l'assistance-annuaire*, décision Télécom CRTC 95-3; *Référence: 8665-C12-14/01 et 8665-B20-01/00. Clauses de confidentialité des entreprises canadiennes*, décision Télécom CRTC 2003-33; *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; *R. c. Côté*, [1996] 3 R.C.S. 139; (1996), 138 D.L.R. (4th) 385; 110 C.C.C. (3d) 122; [1996] 4 C.N.L.R. 26; 202 N.R. 161; ordonnance Télécom CRTC 98-109, 4 février 1998.

REFERRED TO:

Eastmond v. Canadian Pacific Railway (2004), 16 Admin. L.R. (4th) 275; 33 C.P.R. (4th) 1; 254 F.T.R. 169; 2004 FC 852; *Maheu v. IMS Health Canada* (2003), 24 C.P.R. (4th) 70; 226 F.T.R. 269; 2003 FCT 1; affd (2003), 29 C.P.R. (4th) 425; 314 N.R. 393; 2003 FCA 462; *Chiasson v. Canada* (2003), 226 D.L.R. (4th) 351; 303 N.R. 54; 2003 FCA 155; *St. Anne Nackawic Pulp & Paper Co. v. Canadian Paper Workers Union, Local 219*, [1986] 1 S.C.R. 704; (1986), 73 N.B.R. (2d) 236; 28 D.L.R. (4th) 1; 184 A.P.R. 236; 86 CLLC 14,037; 68 N.R. 112; *Weber v. Ontario Hydro*, [1995] 2 S.C.R. 929; (1995), 125 D.L.R. (4th) 583; 30 Admin. L.R. (2d) 1; 12 C.C.E.L. (2d) 1; 24 C.C.L.T. (2d) 217; 30 C.R.R. (2d) 1; 183 N.R. 241; 82 O.A.C. 321; *Regina Police Assn. Inc. v. Regina (City) Board of Police Commissioners*, [2000] 1 S.C.R. 360; (2000), 183 D.L.R. (4th) 14; [2000] 4 W.W.R. 149; 189 Sask. R. 23; 50 C.C.E.L. (2d) 1; 241 N.R. 16; 2000 SCC 14; *Quebec (Attorney General) v. Quebec (Human Rights Tribunal)*, [2004] 2 S.C.R. 223; (2004), 240 D.L.R. (4th) 609; 2004 SCC 40; *Nova Scotia (Workers' Compensation Board) v. Martin; Nova Scotia (Workers' Compensation Board) v. Laseur*, [2003] 2 S.C.R. 504; (2003), 231 D.L.R. (4th) 385; 4 Admin. L.R. (4th) 1; 28 C.C.E.L. (3d) 1; 110 C.R.R. (2d) 233; 310 N.R. 22; 2003 SCC 54.

AUTHORS CITED

Canadian Radio-television and Telecommunications Commission. *Report to the Governor in Council on Directory Subscriber Listings and on Unlisted Number Service*, December 23, 1996

Drapeau, M. W. and M. A. Racicot. *Federal Access to Information and Privacy Legislation, Annotated 2004*. Toronto: Carswell, 2004.

Geist, Michael. *Internet Law in Canada*, 3rd ed. Concord, Ont.: Captus Press, 2002.

Guidelines Governing the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data, 23 September, 1980.

Perrin, S. et al. *The Personal Information Protection and Electronic Documents Act: An annotated Guide*. Toronto: Irwin Law Inc., 2001.

Regulatory Impact Analysis Statement, *G. Gaz* 2001.II.32.

APPEAL from Federal Court Trial Division decision ((2003), 235 F.T.R. 1) raising numerous issues with respect to personal information published in telephone directories. Appeal allowed in part.

DÉCISIONS CITÉES:

Eastmond c. Canadien Pacifique Ltée (2004), 16 Admin. L.R. (4th) 275; 33 C.P.R. (4th) 1; 254 F.T.R. 169; 2004 CF 852; *Maheu c. IMS Health Canada* (2003), 24 C.P.R. (4th) 70; 226 F.T.R. 269; 2003 CFPI 1; conf. par (2003), 29 C.P.R. (4th) 425; 314 N.R. 393; 2003 CAF 462; *Chiasson c. Canada* (2003), 226 D.L.R. (4th) 351; 303 N.R. 54; 2003 CAF 155; *St. Anne Nackawic Pulp & Paper Co. c. Syndicat canadien des travailleurs du papier (Section locale 219)*, [1986] 1 R.C.S. 704; (1986), 73 N.B.R. (2d) 236; 28 D.L.R. (4th) 1; 184 A.P.R. 236; 86 CLLC 14,037; 68 N.R. 112; *Weber c. Ontario Hydro*, [1995] 2 R.C.S. 929; (1995), 125 D.L.R. (4th) 583; 30 Admin. L.R. (2d) 1; 12 C.C.E.L. (2d) 1; 24 C.C.L.T. (2d) 217; 30 C.R.R. (2d) 1; 183 N.R. 241; 82 O.A.C. 321; *Regina Police Assn. Inc. c. Regina (Ville) Board of Police Commissioners*, [2000] 1 R.C.S. 360; (2000), 183 D.L.R. (4th) 14; [2000] 4 W.W.R. 149; 189 Sask. R. 23; 50 C.C.E.L. (2d) 1; 241 N.R. 16; 2000 CSC 14; *Québec (Procureur général) c. Québec (Tribunal des droits de la personne)*, [2004] 2 R.C.S. 223; (2004), 240 D.L.R. (4th) 609; 2004 CSC 40; *Nouvelle-Écosse (Workers' Compensation Board) c. Martin; Nouvelle-Écosse (Workers' Compensation Board) c. Laseur*, [2003] 2 R.C.S. 504; (2003), 231 D.L.R. (4th) 385; 4 Admin. L.R. (4th) 1; 28 C.C.E.L. (3d) 1; 110 C.R.R. (2d) 233; 310 N.R. 22; 2003 CSC 54.

DOCTRINE CITÉE

Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. *Rapport au gouverneur en conseil sur les listes d'inscriptions d'abonnés dans les annuaires et sur le service de numéro non inscrit*, 23 décembre 1996.

Drapeau, M. W. et M. A. Racicot. *Federal Access to Information and Privacy Legislation, Annotated 2004*, Toronto: Carswell, 2004.

Geist, Michael. *Internet Law in Canada*, 3rd ed. Concord, Ont.: Captus Press, 2002.

Lignes directrices régissant la protection de la vie privée et les flux transfrontières de données de caractère personnel, 23 septembre 1980.

Perrin, S. et al. *The Personal Information Protection and Electronic Documents Act: An Annotated Guide*. Toronto: Irwin Law Inc., 2001.

Résumé de l'étude d'impact de la réglementation, *Gaz. C.* 2001.II.32.

APPEL interjeté contre un jugement de la Section de première instance de la Cour fédérale ((2003), 235 F.T.R. 1) où étaient soulevés de nombreux points se rapportant aux renseignements personnels publiés dans les annuaires téléphoniques. Appel accueilli en partie.

APPEARANCES:

Mathew Englander on his own behalf.
Lisa A. Warren for respondent.
Sean T. McGee for intervener.

SOLICITORS OF RECORD:

Farris, Vaughan, Wills & Murphy, Vancouver, for respondent.
Nelligan O'Brien Payne LLP, Ottawa, for intervener.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

[1] DÉCARY J.A.: This appeal raises numerous issues related to the interpretation of the *Personal Information Protection and Electronic Documents Act*, S.C. 2000, c. 5 (the Act or PIPED Act), and pertaining to personal information published in telephone directories. Some of the issues are of a substantial nature: whether fees can be charged to customers who ask that their telephone numbers remain confidential; what type of consent is required by the Act for the listing of first-time customers' personal information in telephone directories; what rules should guide the interpretation of a self-regulatory code transformed into a statute and whether the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (the CRTC) has exclusive jurisdiction to determine the legality of fees charged for privacy services. Others are of a procedural nature: the requisite standing to apply to the Federal Court for a hearing under section 14 of the Act; the nature of the so-called "hearing"; the deference, if any, owed to the report on a complaint prepared by the Privacy Commissioner of Canada (the Commissioner), Mr. Radwanski, under section 11 and the adjudication of costs to an allegedly public interest litigant.

[2] The relevant facts can be found in the impugned decision of the Trial Division, reported at (2003), 235 F.T.R. 1 (F.C.T.D.). Essentially, this matter arose as a

ONT COMPARU:

Mathew Englander, en son propre nom.
Lisa A. Warren pour l'intimée.
Sean T. McGee pour l'intervenant.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

Farris, Vaughan, Wills & Murphy, Vancouver, pour l'intimée.
Nelligan O'Brien Payne LLP, Ottawa, pour l'intervenant.

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

[1] LEJUGEDÉCARY, J.C.A.: Le présent appel soulève de nombreuses questions liées à l'interprétation de la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*, L.C. 2000, ch. 5, (la *Loi* ou la *LPRPDE*) et aux renseignements personnels publiés dans les annuaires téléphoniques. Certaines d'entre elles sont des questions de fond, touchant le point de savoir: s'il peut être demandé des droits aux abonnés qui veulent que leur numéro de téléphone reste confidentiel; quelle est la nature du consentement qu'exige la *Loi* pour l'inscription dans les annuaires téléphoniques de renseignements personnels concernant les nouveaux abonnés; quelles règles devraient orienter l'interprétation d'un code d'autoréglementation incorporé dans une loi; et si le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (le CRTC) a compétence exclusive pour statuer sur la légalité des droits perçus pour la protection des renseignements personnels. D'autres questions sont de nature procédurale: la qualité pour agir devant la Cour fédérale sous le régime de l'article 14 de la *Loi*; la nature de l'«audience» y visée; la question de savoir s'il convient d'user de retenue judiciaire à l'égard du rapport établi sur une plainte par le Commissaire à la protection de la vie privée du Canada (le commissaire), M. Radwanski, sous le régime de l'article 11, et, dans l'affirmative, la nature d'une telle retenue; et l'adjudication de dépens à un plaideur qui affirme être partie à un litige d'intérêt public.

[2] Les faits pertinents de la présente espèce sont exposés dans la décision attaquée de la Section de la première instance, publiée dans (2003), 235 F.T.R. 1

result of a complaint filed by the appellant under section 11 of the Act against the respondent (TELUS). The appellant had asked the Commissioner to determine whether the consent allegedly obtained by TELUS from its first-time customers for disclosure of personal information met the standards set up in the Act (the consent issue) and whether TELUS could charge him a monthly fee for the non-published number service (NPNS) which is a condition for not publishing personal information in its telephone directory (the rate issue).

[3] The Commissioner prepared a report of his findings and dismissed the complaint (A.B., Vol. 1, at page 68). His reasons are to say the least laconic.

[4] With respect to the rate issue, he states (A.B., Vol 1, at page 70):

... I have concluded that TELUS has the authority to charge its customers \$2.00 per month for non-published telephone service and I do not find this an unreasonable practice so as to contravene principle 4.3.3 of the Schedule.

[5] With respect to the consent issue, his relevant conclusions can be summarized as follows.

With respect to subsection 5(3) of the Act, he concludes that (*ibid*):

... a reasonable person would consider TELUS' initiation of service practice and subsequent publishing of customers' personal information in TELUS' White Pages an appropriate collection, use and disclosure of the information.

With respect to clause 4.3 of Schedule 1, he concludes that (*ibid*):

... TELUS' practice of initiating service includes obtaining valid consent from its customers to publish their personal information in its publicly available White Pages Directory.

(C.F. 1^{re} inst.). Pour l'essentiel, la présente affaire résulte d'une plainte déposée par l'appelant contre l'intimé (TELUS) en vertu de l'article 11 de la Loi. L'appelant avait demandé au commissaire d'établir si le consentement que TELUS affirmait obtenir de ses nouveaux abonnés à la communication de renseignements personnels les concernant remplissait les conditions fixées par la Loi (la question du consentement) et si TELUS avait le droit de lui faire payer une redevance mensuelle pour son service de non-publication des numéros (service de non-publication ou service de numéro non inscrit), paiement auquel elle subordonne la non-publication de renseignements personnels dans ses annuaires téléphoniques (la question du tarif).

[3] Le commissaire a établi le rapport demandé et rejeté la plainte (D.A., vol. 1, à la page 68). Ses motifs sont—c'est le moins qu'on puisse dire—plutôt laconiques.

[4] Concernant la question du tarif, il écrit ce qui suit (D.A., vol. 1, à la page 70):

[TRADUCTION] [...] J'ai conclu que TELUS est habilitée [...] de facturer à ses clients des frais mensuels de 2 \$ pour le service de non-publication. J'estime que cette pratique n'est pas déraisonnable et qu'elle ne contrevient pas au principe 4.3.3 de l'Annexe.

[5] En ce qui a trait à la question du consentement, ses conclusions peuvent être récapitulées comme suit.

Concernant le paragraphe 5(3) de la Loi (*ibid*):

[TRADUCTION] [...] une personne raisonnable jugerait que les pratiques de TELUS relatives à l'établissement du service et à la publication subséquente dans les pages blanches des renseignements personnels sur ses abonnés constituent des pratiques raisonnables de cueillette, d'utilisation et de divulgation des renseignements.

Concernant le paragraphe 4.3 de l'annexe 1 (*ibid*):

[TRADUCTION] [...] TELUS, dans le cadre de sa procédure d'établissement du service, obtient un consentement valable de ses clients lui permettant de publier leurs renseignements personnels dans son annuaire public, les pages blanches.

With respect to clause 4.5 of Schedule 1, he concludes that (*ibid*):

. . . TELUS obtains valid consent to publish customers' personal information in its White Pages Directory and, by doing so, customers consent to having their personal information available to the public. TELUS only discloses publicly available information as specified by the *Act* under the *Regulations Specifying Publicly Available Information* to Dominion Information Services in BC, and TELUS Advertising Services in Alberta, and therefore, is in compliance with the *Act*.

[6] These reasons are not very helpful. But since it is not the report but the complaint with which the Court deals in these proceedings (as we shall see), the generality of the report is of little consequence at the end of the day.

[7] The appellant then applied to the Federal Court for a hearing pursuant to section 14 of the Act. The application was dismissed. In his reasons, Mr. Justice Blais found that the hearing was neither an appeal from the Commissioner's report nor an application for judicial review of that report and that he was to exercise his discretion *de novo*; that the Commissioner's report was entitled to some deference with respect to decisions clearly within his jurisdiction; that the appellant had standing to raise the consent issue even though there was no evidence of TELUS collecting, using or disclosing any of his personal information without his consent; that TELUS had valid consent under the Act to publish its customers' personal information on TELUS directories; and that the Federal Court had no jurisdiction over the rate issue as it is a matter within the exclusive jurisdiction of the CRTC. The Judge also refused to recognize the appellant's public interest standing and ordered him to pay costs, which were assessed at \$11,906.41.

Et enfin, concernant le paragraphe 4.5 de l'annexe 1 (*ibid*):

[TRADUCTION] [. . .] J'ai conclu que TELUS obtenait de ses clients un consentement valable lui permettant de publier leurs renseignements personnels dans ses pages blanches et, par ce fait même, que les clients consentaient à ce que leurs renseignements personnels soient mis à la disposition du public. TELUS communique seulement des renseignements publiquement disponibles à Dominion Information Services, en Colombie-Britannique, et à TELUS Advertising Services, en Alberta, conformément à la LPRDPE et tel que prévu par le *Règlement précisant les renseignements auxquels le public a accès*. Par conséquent, TELUS ne contrevient pas à la LPRDPE.

[6] Ces motifs ne nous aident pas beaucoup. Cependant, comme ce n'est pas le rapport, mais la plainte, que la Cour doit examiner dans la présente espèce (comme on verra plus loin), le rapport considéré dans son ensemble n'a guère d'importance en fin de compte.

[7] L'appelant a ensuite demandé à la Cour fédérale d'entendre les questions faisant l'objet de sa plainte en vertu de l'article 14 de la Loi. La Cour fédérale l'a débouté. Le juge Blais a formulé les conclusions suivantes dans l'exposé de ses motifs: l'audience n'était ni un recours contre le rapport du commissaire ni une demande de contrôle judiciaire de ce rapport, de sorte qu'il devait instruire l'affaire *de novo*; il convenait d'user d'une certaine retenue judiciaire à l'égard du rapport du commissaire concernant les décisions relevant manifestement de sa compétence; l'appelant avait qualité pour soulever la question du consentement, même en l'absence d'éléments tendant à prouver que TELUS aurait recueilli, utilisé ou communiqué des renseignements personnels le concernant sans son consentement; TELUS obtenait de ses abonnés un consentement valable dans le cadre de la Loi avant de publier dans ses annuaires des renseignements personnels les concernant; et la question du tarif, étant du ressort exclusif du CRTC, échappait à la compétence de la Cour fédérale. De plus, le juge Blais a refusé de reconnaître à l'appelant la qualité de plaideur dans un litige d'intérêt public et l'a condamné aux dépens, taxés à 11 906,41 \$.

The historical background of Part 1 of the PIPED Act

[8] A brief review of the history of the PIPED Act, including part of the CSA [Canadian Standards Association] Standard which is incorporated into it as Schedule 1, is crucial for a proper understanding and interpretation of its relevant provisions. Most of the observations I will make in this regard take their inspiration from the *The Personal Information Protection and Electronic Documents Act: An Annotated Guide* (Perrin, Black, Flaherty & Rankin, Toronto: Irwin Law Inc., 2001). I am grateful to these learned authors and apologize for using their material often verbatim.

[9] Prior to the 1970s, attempts had been made in various international documents to protect privacy. “It was soon recognized, however, that these documents were too vague—particularly in the face of the growing sophistication of data processing—to ensure adequate protection of civil liberties in the area of personal data protection” (Annotated Guide, at page 2). The *Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data* was developed by the Council of Europe in 1981 (E.T.S. No. 108, Strasbourg, 28.I.1981). In 1978, a committee was established by members of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) to develop guidelines on basic rules governing transborder dataflow and the protection of personal data and privacy. Guidelines were developed in consultation with the experts working at the Council of Europe on Convention 108, “but the thrust of the OECD activity was non-regulatory, while the Council of Europe developed a set of similar principles that were implemented in national law” (*ibid.*, at page 2). The OECD Guidelines were published in 1980 and “developed a set of eight principles that are still regarded as the fundamentals of fair information services.” These eight principles are [*Guidelines Governing the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data*, 23 September, 1980]:

Genèse de la partie 1 de la LPRPDE

[8] Il serait important, pour bien comprendre et interpréter les dispositions applicables de la LPRPDE, de passer brièvement en revue l’histoire de cette loi, y compris de la partie de la norme de l’ACN [Association canadienne de normalisation] qui y a été incorporée en annexe 1. La plupart des observations que je formulerai à ce sujet s’inspirent d’un ouvrage intitulé *The Personal Information Protection and Electronic Documents Act: An Annotated Guide* (Perrin, Black, Flaherty et Rankin, Toronto: Irwin Law Inc., 2001). Je tiens à exprimer ma reconnaissance aux distingués auteurs de cet ouvrage et à m’excuser auprès d’eux de les citer souvent textuellement.

[9] On avait déjà essayé, avant les années 1970, de protéger les renseignements personnels au moyen de divers documents internationaux. [TRADUCTION] «On s’est cependant vite rendu compte que ces documents—étant donné, en particulier, le raffinement croissant du traitement de l’information—étaient trop vagues pour garantir suffisamment les libertés civiles dans le domaine de la protection des renseignements personnels» (Annotated Guide, à la page 2). C’est dans ce contexte que le Conseil de l’Europe a établi en 1981 la *Convention pour la protection des personnes à l’égard du traitement automatisé des données à caractère personnel* (S.T.E. n° 108, Strasbourg, 28.I.1981). De son côté, l’Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a créé en 1978 un comité chargé d’élaborer des lignes directrices touchant les règles fondamentales qui devraient régir les flux transfrontières de données, ainsi que la protection des renseignements personnels et de la vie privée. Ce comité a élaboré les lignes directrices en question en consultant les experts qui travaillaient sur la Convention 108 au Conseil de l’Europe, [TRADUCTION] «mais l’activité de l’OCDE n’était pas orientée dans le sens de la réglementation, tandis que le Conseil de l’Europe a élaboré un ensemble de principes semblables qui ont été mis en œuvre dans les législations nationales» (*ibid.*, à la page 2). Les Lignes directrices de l’OCDE, publiées en 1981 [TRADUCTION] «comprenaient un ensemble de huit principes qui sont encore considérés comme les règles fondamentales de la loyauté en matière de services d’information». Ces huit principes sont les suivants

[Lignes directrices régissant la protection de la vie privée et les flux transfrontières de données de caractère personnel, 23 septembre 1980]:

Collection Limitation Principle

...

7. There should be limits to the collection of personal data and any such data should be obtained by lawful and fair means and, where appropriate, with the knowledge or consent of the data subject.

Data Quality Principle

8. Personal data should be relevant to the purposes for which they are to be used, and, to the extent necessary for those purposes, should be accurate, complete and kept up-to-date.

Purpose Specification Principle

9. The purposes for which personal data are collected should be specified not later than at the time of data collection and the subsequent use limited to the fulfilment of those purposes or such others as are not incompatible with those purposes and as are specified on each occasion of change of purpose.

Use Limitation Principle

10. Personal data should not be disclosed, made available or otherwise used for purposes other than those specified in accordance with Paragraph 9 except:

- (a) with the consent of the data subject; or
- (b) by the authority of law.

Security Safeguards Principle

11. Personal data should be protected by reasonable security safeguards against such risks as loss or unauthorised access, destruction, use, modification or disclosure of data.

Openness Principle

12. There should be a general policy of openness about developments, practices and policies with respect to personal data. Means should be readily available of establishing the existence and nature of personal data, and

Principe de la limitation en matière de collecte

[. . .]

7. Il conviendrait d'assigner des limites à la collecte des données de caractère personnel et toute donnée de ce type devrait être obtenue par des moyens licites et loyaux et, le cas échéant, après en avoir informé la personne concernée ou avec son consentement.

Principe de la qualité des données

8. Les données de caractère personnel devraient être pertinentes par rapport aux finalités en vue desquelles elles doivent être utilisées et, dans la mesure où ces finalités l'exigent, elles devraient être exactes, complètes et tenues à jour.

Principe de la spécification des finalités

9. Les finalités en vue desquelles les données de caractère personnel sont collectées devraient être déterminées au plus tard au moment de la collecte des données et lesdites données ne devraient être utilisées par la suite que pour atteindre ces finalités ou d'autres qui ne soient pas incompatibles avec les précédentes et qui seraient déterminées dès lors qu'elles seraient modifiées.

Principe de la limitation de l'utilisation

10. Les données de caractère personnel ne devraient pas être divulguées ni fournies, ni utilisées à des fins autres que celles spécifiées conformément au paragraphe 9, si ce n'est:

- (a) avec le consentement de la personne concernée, ou
- (b) lorsqu'une règle de droit le permet.

Principe des garanties de sécurité

11. Il conviendrait de protéger les données de caractère personnel, grâce à des garanties de sécurité raisonnables, contre des risques tels que la perte des données ou leur accès, destruction, utilisation, ou divulgation non autorisés.

Principe de la transparence

12. Il conviendrait d'assurer, d'une façon générale, la transparence des progrès, pratiques et politiques, ayant trait aux données de caractère personnel. Il devrait être possible de se procurer aisément les moyens de déterminer

the main purposes of their use, as well as the identity and usual residence of the data controller.

Individual Participation Principle

13. An individual should have the right:

- (a) to obtain from a data controller, or otherwise, confirmation of whether or not the data controller has data relating to him;
- (b) to have communicated to him, data relating to him
 - (i) within a reasonable time;
 - (ii) at a charge, if any, that is not excessive;
 - (iii) in a reasonable manner; and
 - (iv) in a form that is readily intelligible to him;
- (c) to be given reasons if a request made under subparagraphs (a) and (b) is denied, and to be able to challenge such denial; and
- (d) to challenge data relating to him and, if the challenge is successful, to have the data erased, rectified, completed or amended.

Accountability Principle

14. A data controller should be accountable for complying with measures which give effect to the principles stated above.

[10] The friction between the self-regulatory approach proposed by the OECD and the legislative approach proposed by the Council of Europe made its way into Canada. Most industries believed that privacy legislation would be bad for business. In the early 1990s, a suggestion was made to the Canadian Standards Association (CSA) (composed of consumers and business representatives, representatives of the federal and provincial governments, labour unions, professional associations. . .) to set up a committee to develop a standard for data protection based on the OECD Guidelines. The CSA self-regulatory Standard was drafted between 1993 and 1995. In September 1995, the Canadian Standards Association *Model Code for the Protection of Personal Information* (CAN/CSA-Q830-95) (the CSA Standard) was adopted by the CSA. It was approved as a National Standard of Canada by the Standards Council of Canada in 1996. (The Standards

l'existence et la nature des données de caractère personnel, et les finalités principales de leur utilisation, de même que l'identité du maître du fichier et le siège habituel de ses activités.

Principe de la participation individuelle

13. Toute personne physique devrait avoir le droit:

- (a) d'obtenir du maître d'un fichier, ou par d'autres voies, confirmation du fait que le maître du fichier détient ou non des données la concernant;
- (b) de se faire communiquer les données la concernant
 - i) dans un délai raisonnable;
 - ii) moyennant, éventuellement, une redevance modérée;
 - iii) selon des modalités raisonnables, et
 - iv) sous une forme qui lui soit aisément intelligible;
- (c) d'être informée des raisons pour lesquelles une demande qu'elle aurait présentée conformément aux alinéas (a) et (b), est rejetée et de pouvoir contester un tel rejet, et
- (d) de contester les données la concernant et, si la contestation est fondée, de les faire effacer, rectifier, compléter ou corriger.

Principe de la responsabilité

14. Tout maître des fichiers devrait être responsable du respect des mesures donnant effet aux principes énoncés ci-dessus.

[10] La contradiction entre l'approche d'autoréglementation proposée par l'OCDE et l'approche législative préconisée par le Conseil de l'Europe n'a pas manqué de s'exprimer aussi au Canada. La plupart des secteurs d'activité économique du pays pensaient qu'il serait défavorable aux affaires de légiférer sur la protection des renseignements personnels. Au début des années 1990, on a invité l'Association canadienne de normalisation (ACN)—organisme réunissant des représentants des consommateurs, de l'entreprise privée, des gouvernements fédéral et provinciaux, des syndicats, des associations professionnelles, etc.—à créer un comité chargé d'élaborer une norme de protection des données qui serait fondée sur les Lignes directrices de l'OCDE. L'ACN a élaboré une telle norme d'autoréglementation entre 1993 et 1995. En septembre 1995, l'ACN adoptait le *Code type sur la protection des renseignements personnels*, CAN/CSA-Q830-95 (la norme de l'ACN),

Council of Canada is an institution governed by the *Standards Council of Canada Act*, R.S.C., 1985, c. S-16.)

[11] The CSA Standard sets out ten principles in Part 4. It retains in different language and in a different order the eight principles defined in the OECD Guidelines. The two other principles, “consent” and “challenging,” were already referred to in the “Collection Limitation Principle” and the “Individual Participation Principle”, respectively clauses 7 and 13 of the OECD Guidelines. The CSA Standard, however, expands considerably on the wording used in the OECD Guidelines. Part 4 of the CSA Standard would eventually become Schedule 1 to the Act, the text of which will be reproduced later in these reasons (at paragraph 21).

[12] In the Preface to the first edition of the CSA Standard, the CSA notes that it was “developed by consensus, which is defined by CSA Regulations Governing Standardization as ‘substantial agreement reached by concerned interests. Consensus includes an attempt to remove all objections and implies much more than the concept of a simple majority, but not necessarily unanimity.’” It goes on, in the Introduction, to establish the context in which the CSA Standard was adopted:

Canada is part of a global economy based on the creation, processing, and exchange of information. The technology underlying the information economy provides a number of benefits that improve the quality of our lives. This technology also gives rise to concerns about the protection of privacy rights and the individual’s right to control the use and exchange of personal information. By implementing recognized fair-handling practices for personal information, organizations can materially demonstrate their commitment to the protection of personal information. Organizations should balance their need for personal information with an individual’s desire for a certain measure of anonymity. This document is a voluntary national standard for the protection of personal information. The Standard addresses two broad issues: the way organizations collect, use, disclose, and protect personal information; and the right of individuals to have access to personal information about themselves, and, if

que le Conseil des normes du Canada a approuvé en tant que Norme nationale du Canada en 1996. (Rappelons que le Conseil des normes du Canada est un organisme régi par la *Loi sur le Conseil canadien des normes*, L.R.C. (1985), ch. S-16.)

[11] La norme de l’ACN énonce dix principes dans sa partie 4. Elle reprend, dans une formulation et un ordre différents, les huit principes établis dans les Lignes directrices de l’OCDE. Les deux autres principes, soit ceux du consentement et de la possibilité de porter plainte, étaient déjà formulés à l’intérieur des articles 7 (Principe de la limitation en matière de collecte) et 13 (Principe de la participation individuelle) des Lignes directrices de l’OCDE. Cependant, la norme de l’ACN va beaucoup plus loin que le libellé des lignes directrices de l’OCDE. La partie 4 de la norme de l’ACN allait en fin de compte devenir l’annexe 1 de la Loi, annexe dont le texte est reproduit plus loin (au paragraphe 21 des présents motifs).

[12] Dans la préface à la première édition de sa norme, l’ACN note que celle-ci «a été élaborée selon le principe du consensus lequel est défini dans la Réglementation CSA concernant la normalisation comme étant “un accord substantiel auquel parviennent des personnes intéressées. Le consensus comporte une tentative de dissiper toute objection et va beaucoup plus loin que la majorité simple sans constituer nécessairement l’unanimité”». L’ACN définit ensuite dans l’introduction du même document le contexte dans lequel sa norme a été adoptée:

Le Canada appartient à une économie mondiale qui repose sur la création, le traitement et l’échange de renseignements. La technologie sur laquelle repose l’économie de l’information offre un certain nombre d’avantages qui améliorent la qualité de nos vies. Cette technologie soulève toutefois des questions au sujet du respect du droit à la vie privée et du droit des individus de contrôler l’utilisation et la communication de renseignements personnels qui les concernent. Par la mise en œuvre de méthodes honnêtes et éprouvées de gestion des renseignements personnels, les organismes peuvent témoigner concrètement de leur engagement envers la protection de ces renseignements. Les organismes doivent déterminer leurs besoins de renseignements personnels en tenant compte du désir des individus de garder un certain anonymat.

Le présent document est une norme canadienne volontaire visant la protection des renseignements personnels. La norme

necessary, to have the information corrected. Then interrelated principles form the basis of the Standard. Each principle is accompanied by a commentary that elaborates on the principle. A workbook on the implementation of the principles is available to organizations intending to adopt this Standard. Organizations will be able to tailor specific codes using the workbook as a guide. The Standard will (a) provide principles for the management of personal information; (b) specify the minimum requirements for the adequate protection of personal information held by participating organizations; (c) make the Canadian public aware of how personal information should be protected; and (d) provide standards by which the international community can measure the protection of personal information in Canada. Canada committed itself to privacy protection in 1984 by signing the *Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data*. The *OECD Guidelines* [...] were used as the basis for the development of this Standard. The protection of personal information is increasingly important at the international level.

[13] In the meantime (in 1994), the Minister of Industry had created the Information Highway Advisory Council to inform him on how Canada could most benefit from the Information Highway. "In response to a public discussion paper, most consumer representatives, privacy commissioners, and privacy advocates replied that they wanted legislated privacy protection, while most businesses stated that they could self-regulate to the CSA Standard." In 1995, the Advisory Council recommended to the Minister that the Government "develop flexible framework legislation based on the CSA Standard and work with the provinces to harmonize their efforts" (Annotated Guide, at page XIV).

aborde deux grandes questions, à savoir la façon dont les organismes recueillent, utilisent, divulguent et protègent ces renseignements et le droit des individus de consulter les renseignements qui les concernent et, si c'est nécessaire, de les faire corriger. La norme est basée sur dix principes interdépendants. Chaque principe est accompagné d'un commentaire explicatif.

Les organismes qui se proposent d'adopter la norme pourront se procurer un document de travail sur l'application des principes, document qu'ils pourront utiliser comme guide pour adopter des codes adaptés à leurs besoins.

La présente norme:

- a) établit des principes concernant la gestion des renseignements personnels;
- b) précise les exigences minimales que les organismes participants doivent respecter pour bien protéger les renseignements personnels qu'ils possèdent;
- c) sensibilise la population canadienne à la façon dont devraient être protégés les renseignements personnels;
- d) fournit les critères permettant à la communauté internationale d'évaluer la protection accordée aux renseignements personnels au Canada.

En 1984, le Canada s'est engagé à protéger les renseignements personnels lorsqu'il a signé les *Lignes directrices régissant la protection de la vie privée et les flux transfrontières de données de caractère personnel* de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). L'élaboration de la présente norme repose sur les *Lignes directrices de l'OCDE* [...] *La protection des renseignements personnels prend de plus en plus d'importance à l'échelle internationale.*

[13] Dans l'intervalle, soit en 1994, le ministre de l'Industrie a créé le Comité consultatif sur l'autoroute de l'information, chargé de le conseiller sur la façon dont le Canada pourrait profiter le plus possible de l'autoroute de l'information. [TRADUCTION] «En réponse à un document de réflexion public sur le sujet, la plupart des représentants des consommateurs, commissaires à la protection de la vie privée et autres défenseurs de la vie privée ont déclaré qu'ils souhaitaient que celle-ci fût protégée par voie législative, tandis que la plupart des entreprises ont affirmé qu'elles pouvaient s'autoréglementer d'après la norme de l'ACN». En 1995, le Comité consultatif a adressé au ministre une recommandation comme quoi le gouvernement devrait [TRADUCTION] «élaborer une législation cadre souple

[14] A consultation paper was released in January 1998. Seeking a compromise through discussion, the Government eventually came up with the following requirements (Annotated Guide, at pages XIV-XV):

- The law must be based on the CSA Standard, which was a carefully crafted consensus document, with every clause negotiated but not drafted in legislative language.
- The same marketplace rules must hold for the entire country, in a period where markets were rapidly converging and competitors who were historically under different jurisdictions were now entering each other's markets (banks and insurance, telecommunications carriers and Internet service providers, direct marketers in all sectors).
- The law must not set up new unjustified barriers to internal and international trade, and must not disadvantage responsible players by allowing data havens or offshore rivals to escape regulation.
- The Privacy Commissioner would be responsible for oversight, in a light flexible model. Not only should the implementation of the legislation be amenable to audit by independent third parties, but the Commissioner should also have authority to audit practices independent of any complaint.
- The heart of successful privacy protection lies in awareness of all parties of rights, expectations, responsibilities, and the actual facts of data processing and dataflow. There is a tremendous need for public education and awareness, and a vital role for the Privacy Commissioner to play.

[15] Eventually, "with the full support of the industry players who contributed to the CSA Standard, but to the great bewilderment of privacy experts and legal scholars

inspirée de la norme de l'ACN et se concerter avec les provinces afin d'harmoniser leurs efforts» (Annotated Guide, à la page XIV).

[14] Un document de consultation a été publié en janvier 1998. Soucieux de parvenir à un compromis par la discussion, le gouvernement a en fin de compte établi les critères suivants (Annotated Guide, aux pages XIV et XV):

[TRADUCTION]

- La législation en question devrait être fondée sur la norme de l'ACN, qui était un document établi avec soin suivant le principe du consensus et dont chaque clause, encore qu'elle ne fût pas rédigée en style législatif, avait été négociée.
- Des règles uniformes devaient s'appliquer aux marchés de l'ensemble du pays, dans un contexte où les marchés convergeaient rapidement et où les entreprises qui relevaient précédemment de sphères de compétence différentes pénétraient maintenant sur les marchés les uns des autres (banques, compagnies d'assurances, sociétés de télécommunications, fournisseurs de services Internet, entreprises de tous secteurs pratiquant la vente directe, etc.).
- La législation ne devait pas dresser d'obstacles nouveaux et injustifiés aux échanges intérieurs et internationaux, ni ne devait désavantager les acteurs dignes de confiance en permettant la constitution d'abris contre la réglementation ou en donnant aux concurrents étrangers la possibilité d'échapper à celle-ci.
- Le Commissaire à la protection de la vie privée serait chargé de la surveillance, suivant un modèle souple et exempt de lourdeur. Non seulement la mise en œuvre de la législation devait pouvoir être contrôlée par des tiers indépendants, mais le commissaire devait être investi du pouvoir de contrôler les pratiques même en l'absence de plaintes.
- Le succès de la protection de la vie privée repose avant tout sur la conscience qu'ont tous les intéressés des droits, des attentes et des responsabilités en jeu, ainsi que des modalités réelles du traitement et de la circulation des données. À cet égard, le besoin de sensibilisation du public est immense, et le Commissaire à la protection de la vie privée a un rôle essentiel à jouer.

[15] En fin de compte, [TRADUCTION] «avec le plein appui des représentants du secteur privé qui avaient participé à l'élaboration de la norme de l'ACN, mais en

everywhere, the drafters of this legislation set about the task of incorporating the text of the standard intact in the law. It was decided to incorporate it as a Schedule and make the modifications in the body of the law that would inevitably be required to retrofit the language of the code to a legal text” (Annotated Guide, at page 11). Part 4 of the CSA Standard became Schedule 1 to the PIPED Act.

[16] The Act received Royal Assent on April 13, 2000 and came into effect in phases from January 1, 2001 to January 1, 2004.

[17] On January 20, 2001, the European Commission ruled that the PIPED Act met the adequacy requirements of the European Union’s Data Protection Directive adopted in 1995 and aimed at protecting personal information and harmonizing privacy laws amongst its member states. As a result, personal data from the member states may be transferred to Canada (European Decision pursuant to Directive 95/46/EC-January 20, 2001, reproduced in *Federal Access to Information and Privacy Legislation, Annotated 2004*, Drapeau and Racicot, Toronto: Carswell, 2004, at page 1-558).

The legislative framework

[18] The Act comprises five parts. The first one is the only part which covers substantial issues; it deals with the “Protection of Personal Information in the Private Sector.” As to the other parts, they deal with technical issues (electronic documents and amendments to the *Canada Evidence Act* [R.S.C., 1985, c. C-5], the *Statutory Instruments Act* [R.S.C., 1985, c. S-22] and the *Statute Revision Act* [R.S.C., 1985, c. S-20]). This appeal is solely concerned with the first part.

[19] The first part is complemented by Schedule 1, “Principles set out in the National Standard of Canada Entitled *Model Code for the Protection of Personal*

suscitant la plus grande perplexité chez les experts de la protection de la vie privée et les juristes de tous les horizons, les rédacteurs de la législation en question se sont mis à la tâche d’incorporer le texte de cette norme tel quel dans la loi. Il a alors été décidé de l’y intégrer sous forme d’annexe et d’apporter au corps de la loi les modifications qui se révéleraient inévitablement nécessaires pour ajuster le libellé du code à un acte législatif» (Annotated Guide, à la page 11). C’est ainsi que la norme de l’ACN est devenue l’annexe 1 de la LPRPDE.

[16] La Loi a reçu la sanction royale le 13 avril 2000 et est entrée en vigueur en phases successives du 1^{er} janvier 2001 au 1^{er} janvier 2004.

[17] Le 20 janvier 2001, la Commission européenne a décrété que la LPRPDE remplissait les conditions fixées par la Directive sur la protection des données qu’avait adoptée l’Union européenne en 1995 dans le but de protéger les renseignements personnels et d’harmoniser les lois respectives de ses membres sur la protection de la vie privée. Par la suite, les données à caractère personnel des États membres de l’Union européenne peuvent être transférées au Canada (voir la décision européenne rendue dans le cadre de la Directive 95/46/CE en date du 20 janvier 2001, dont le texte anglais est reproduit à la page 1-558 de Drapeau et Racicot, *Federal Access to Information and Privacy Legislation, Annotated 2004*, Toronto: Carswell, 2004).

Le cadre législatif

[18] La Loi comprend cinq parties. Seule la première, intitulée «Protection des renseignements personnels dans le secteur privé», porte sur les questions de fond. Les autres parties règlent des questions techniques ou de forme (les documents électroniques, ainsi que la modification de la *Loi sur la preuve au Canada* [L.R.C. (1985), ch. C-5], de la *Loi sur les textes réglementaires* [L.R.C. (1985), ch. S-22] et de la *Loi sur la révision des lois* [L.R.C. (1985), ch. S-20]). Seules les dispositions de la première partie sont applicables au présent appel.

[19] La première partie de la Loi est complétée par l’annexe 1, intitulée «Principes énoncés dans la Norme nationale du Canada intitulée *Code type sur la protection*

Information, CAN/CSA-Q830-96.” By virtue of subsection 5(1) of the Act, and subject to other sections of the Act, every organization is bound to comply with the obligations set out in Schedule 1.

[20] The first part and Schedule 1 are summarized as follows in the Statutes of Canada:

Part 1 of this enactment establishes a right to the protection of personal information collected, used or disclosed in the course of commercial activities, in connection with the operation of a federal work, undertaking or business or interprovincially or internationally.

It establishes the following principles to govern the collection, use and disclosure of personal information: accountability, identifying the purposes for the collection of personal information, obtaining consent, limiting collection, limiting use, disclosure and retention, ensuring accuracy, providing adequate security, making information management policies readily available, providing individuals with access to information about themselves, and giving individuals a right to challenge an organization’s compliance with these principles.

It further provides for the Privacy Commissioner to receive complaints concerning contraventions of the principles, conduct investigations and attempt to resolve such complaints. Unresolved disputes relating to certain matters can be taken to the Federal Court for resolution.

[21] The following provisions are particularly relevant to this appeal:

CHAPTER 5

An Act to support and promote electronic commerce by protecting personal information that is collected, used or disclosed in certain circumstances, by providing for the use of electronic means to communicate or record information or transactions and by amending the Canada Evidence Act, the Statutory Instruments Act and the Statute Revision Act

...

1. . . .

*Personal Information Protection and
Electronic Documents Act*

des renseignements personnels, CAN/CSA-Q830-96.» En vertu du paragraphe 5(1) de la Loi et sous réserve d’autres articles de celle-ci, toute organisation doit se conformer aux obligations énoncées dans l’annexe 1.

[20] La première partie de la Loi et son annexe 1 sont résumées comme suit dans les Lois du Canada:

La partie 1 du texte établit le droit à la protection des renseignements personnels recueillis, utilisés ou communiqués dans le cadre d’activités commerciales, dans le cadre d’une entreprise fédérale ou d’une province à l’autre ou d’un pays à l’autre.

Elle énonce les principes qui doivent régir la collecte, l’utilisation et la communication des renseignements personnels: la responsabilité, la détermination des fins de la collecte, l’obtention d’un consentement, la limitation de la collecte, de l’utilisation, de la communication et de la conservation, l’exactitude, l’existence de mesures de sécurité adéquates, l’accès facile aux politiques sur la gestion des renseignements personnels, l’accès d’un individu aux renseignements qui le concernent et la possibilité de porter plainte contre le non-respect des principes par une organisation.

De plus, elle octroie au Commissaire à la protection de la vie privée le pouvoir de recevoir les plaintes relatives au non-respect des principes, de procéder à l’examen de celles-ci et de tenter de parvenir à leur règlement. Certains différends non réglés peuvent être portés devant la Cour fédérale.

[21] Les dispositions suivantes sont particulièrement applicables au présent appel:

CHAPITRE 5

Loi visant à faciliter et à promouvoir le commerce électronique en protégeant les renseignements personnels recueillis, utilisés ou communiqués dans certaines circonstances, en prévoyant l’utilisation de moyens électroniques pour communiquer ou enregistrer de l’information et des transactions et en modifiant la Loi sur la preuve au Canada, la Loi sur les textes réglementaires et la Loi sur la révision des lois

[. . .]

1. [. . .]

*Loi sur la protection des renseignements
personnels et les documents électroniques*

PART I

PROTECTION OF PERSONAL INFORMATION
IN THE PRIVATE SECTOR

...

Purpose

3. The purpose of this Part is to establish, in an era in which technology increasingly facilitates the circulation and exchange of information, rules to govern the collection, use and disclosure of personal information in a manner that recognizes the right of privacy of individuals with respect to their personal information and the need of organizations to collect, use or disclose personal information for purposes that a reasonable person would consider appropriate in the circumstances.

Application

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

(a) the organization collects, uses or discloses in the course of commercial activities; or

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

...

(3) Every provision of this Part applies despite any provision, enacted after this subsection comes into force, of any other Act of Parliament, unless the other Act expressly declares that that provision operates despite the provision of this Part.

DIVISION 1

PROTECTION OF PERSONAL INFORMATION

5. (1) Subject to sections 6 to 9, every organization shall comply with the obligations set out in Schedule 1.

(2) The word “should”, when used in Schedule 1, indicates a recommendation and does not impose an obligation.

(3) An organization may collect, use or disclose personal information only for purposes that a reasonable person would consider are appropriate in the circumstances.

...

PARTIE 1

PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS
PERSONNELS DANS LE SECTEUR PRIVÉ

[. . .]

Objet

3. La présente partie a pour objet de fixer, dans une ère où la technologie facilite de plus en plus la circulation et l'échange de renseignements, des règles régissant la collecte, l'utilisation et la communication de renseignements personnels d'une manière qui tient compte du droit des individus à la vie privée à l'égard des renseignements personnels qui les concernent et du besoin des organisations de recueillir, d'utiliser ou de communiquer des renseignements personnels à des fins qu'une personne raisonnable estimerait acceptables dans les circonstances.

Champ d'application

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

a) soit qu'elle recueille, utilise ou communique dans le cadre d'activités commerciales;

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

[. . .]

(3) Toute disposition de la présente partie s'applique malgré toute disposition—éditée après l'entrée en vigueur du présent paragraphe—d'une autre loi fédérale, sauf dérogation expresse de la disposition de l'autre loi.

SECTION 1

PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

5. (1) Sous réserve des articles 6 à 9, toute organisation doit se conformer aux obligations énoncées dans l'annexe 1.

(2) L'emploi du conditionnel dans l'annexe 1 indique qu'il s'agit d'une recommandation et non d'une obligation.

(3) L'organisation ne peut recueillir, utiliser ou communiquer des renseignements personnels qu'à des fins qu'une personne raisonnable estimerait acceptables dans les circonstances.

[. . .]

7. (1) For the purpose of clause 4.3 of Schedule 1, and despite the note that accompanies that clause, an organization may collect personal information without the knowledge or consent of the individual only if

...

(d) the information is publicly available and is specified by the regulations.

(2) For the purpose of clause 4.3 of Schedule 1, and despite the note that accompanies that clause, an organization may, without the knowledge or consent of the individual, use personal information only if

...

(c.1) it is publicly available and is specified by the regulations; or

...

(3) For the purpose of clause 4.3 of Schedule 1, and despite the note that accompanies that clause, an organization may disclose personal information without the knowledge or consent of the individual only if the disclosure is

...

(h.1) of information that is publicly available and is specified by the regulations;

...

DIVISION 2

REMEDIES

Filing of Complaints

11. (1) An individual may file with the Commissioner a written complaint against an organization for contravening a provision of Division 1 or for not following a recommendation set out in Schedule 1.

...

Commissioner's Report

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

(a) the Commissioner's findings and recommendations;

7. (1) Pour l'application de l'article 4.3 de l'annexe 1 et malgré la note afférente, l'organisation ne peut recueillir de renseignement personnel à l'insu de l'intéressé et sans son consentement que dans les cas suivants:

[. . .]

d) il s'agit d'un renseignement réglementaire auquel le public a accès.

(2) Pour l'application de l'article 4.3 de l'annexe 1 et malgré la note afférente, l'organisation ne peut utiliser de renseignement personnel à l'insu de l'intéressé et sans son consentement que dans les cas suivants:

[. . .]

c.1) il s'agit d'un renseignement réglementaire auquel le public a accès;

[. . .]

(3) Pour l'application de l'article 4.3 de l'annexe 1 et malgré la note afférente, l'organisation ne peut communiquer de renseignement personnel à l'insu de l'intéressé et sans son consentement que dans les cas suivants:

[. . .]

h.1) il s'agit d'un renseignement réglementaire auquel le public a accès;

[. . .]

SECTION 2

RECOURS

Dépôt des plaintes

11. (1) Tout intéressé peut déposer auprès du commissaire une plainte contre une organisation qui contrevient à l'une des dispositions de la section 1 ou qui omet de mettre en œuvre une recommandation énoncée dans l'annexe 1.

[. . .]

Rapport du commissaire

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

a) il présente ses conclusions et recommandations;

...

[...]

(2) The Commissioner is not required to prepare a report if the Commissioner is satisfied that

(2) Il n'est toutefois pas tenu de dresser un rapport s'il est convaincu que, selon le cas:

(a) the complainant ought first to exhaust grievance or review procedures otherwise reasonably available;

a) le plaignant devrait d'abord épuiser les recours internes ou les procédures d'appel ou de règlement des griefs qui lui sont normalement ouverts;

(b) the complaint could more appropriately be dealt with, initially or completely, by means of a procedure provided for under the laws of Canada, other than this Part, or the laws of a province;

b) la plainte pourrait avantageusement être instruite, dans un premier temps ou à toutes les étapes, selon des procédures prévues par le droit fédéral—à l'exception de la présente partie—ou le droit provincial;

(c) the length of time that has elapsed between the date when the subject-matter of the complaint arose and the date when the complaint was filed is such that a report would not serve a useful purpose; or

c) le délai écoulé entre la date où l'objet de la plainte a pris naissance et celle du dépôt de celle-ci est tel que le rapport serait inutile;

(d) the complaint is trivial, frivolous or vexatious or is made in bad faith.

d) la plainte est futile, vexatoire ou entachée de mauvaise foi.

If a report is not to be prepared, the Commissioner shall inform the complainant and the organization and give reasons.

Le cas échéant, il en informe le plaignant et l'organisation, motifs à l'appui.

...

[...]

Hearing by Court

Audience de la Cour

14. (1) A complainant may, after receiving the Commissioner's report, apply to the Court for a hearing in respect of any matter in respect of which the complaint was made, or that is referred to in the Commissioner's report, and that is referred to in clause 4.1.3, 4.2, 4.3.3, 4.4, 4.6, 4.7 or 4.8 of Schedule 1, in clause 4.3, 4.5 or 4.9 of that Schedule as modified or clarified by Division 1, in subsection 5(3) or 8(6) or (7) or in section 10.

14. (1) Après avoir reçu le rapport du commissaire, le plaignant peut demander que la Cour entende toute question qui a fait l'objet de la plainte—ou qui est mentionnée dans le rapport—et qui est visée aux articles 4.1.3, 4.2, 4.3.3, 4.4, 4.6, 4.7 ou 4.8 de l'annexe 1, aux articles 4.3, 4.5 ou 4.9 de cette annexe tels que modifiés ou clarifiés par la section 1, aux paragraphes 5(3) ou 8(6) ou (7) ou à l'article 10.

...

[...]

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(a) order an organization to correct its practices in order to comply with sections 5 to 10;

a) ordonner à l'organisation de revoir ses pratiques de façon à se conformer aux articles 5 à 10;

(b) order an organization to publish a notice of any action taken or proposed to be taken to correct its practices, whether or not ordered to correct them under paragraph (a); and

(c) award damages to the complainant, including damages for any humiliation that the complainant has suffered.

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

...

DIVISION 4

GENERAL

...

27. (1) Any person who has reasonable grounds to believe that a person has contravened or intends to contravene a provision of Division 1, may notify the Commissioner of the particulars of the matter and may request that their identity be kept confidential with respect to the notification.

...

SCHEDULE 1

(Section 5)

PRINCIPLES SET OUT IN THE NATIONAL
STANDARD OF CANADA ENTITLED *MODEL*
CODE FOR THE PROTECTION OF
PERSONAL INFORMATION,
CAN/CSA-Q830-96

4.1 Principle 1—Accountability

An organization is responsible for personal information under its control and shall designate an individual or individuals who are accountable for the organization's compliance with the following principles.

...

4.1.4

Organizations shall implement policies and practices to give effect to the principles, including

(a) implementing procedures to protect personal information;

b) lui ordonner de publier un avis énonçant les mesures prises ou envisagées pour corriger ses pratiques, que ces dernières aient ou non fait l'objet d'une ordonnance visée à l'alinéa a);

c) accorder au plaignant des dommages-intérêts, notamment en réparation de l'humiliation subie.

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

[. . .]

SECTION 4

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

[. . .]

27. (1) Toute personne qui a des motifs raisonnables de croire qu'une autre personne a contrevenu à l'une des dispositions de la section 1, ou a l'intention d'y contrevenir, peut notifier au commissaire des détails sur la question et exiger l'anonymat relativement à cette dénonciation.

[. . .]

ANNEXE 1

(article 5)

PRINCIPES ÉNONCÉS DANS LA NORME NATIONALE DU
CANADA INTITULÉE *CODE*
TYPE SUR LA PROTECTION DES
RENSEIGNEMENTS PERSONNELS,
CAN/CSA-Q830-96

4.1 Premier principe—Responsabilité

Une organisation est responsable des renseignements personnels dont elle a la gestion et doit désigner une ou des personnes qui devront s'assurer du respect des principes énoncés ci-dessous.

[. . .]

4.1.4

Les organisations doivent assurer la mise en œuvre des politiques et des pratiques destinées à donner suite aux principes, y compris:

a) la mise en œuvre des procédures pour protéger les renseignements personnels;

...

[. . .]

(d) developing information to explain the organization's policies and procedures.

d) la rédaction des documents explicatifs concernant leurs politiques et procédures.

4.2 Principle 2—Identifying Purposes

4.2 Deuxième principe—Détermination des fins de la collecte des renseignements

The purposes for which personal information is collected shall be identified by the organization at or before the time the information is collected.

Les fins auxquelles des renseignements personnels sont recueillis doivent être déterminées par l'organisation avant la collecte ou au moment de celle-ci.

...

[. . .]

4.2.2

Identifying the purposes for which personal information is collected at or before the time of collection allows organizations to determine the information they need to collect to fulfil these purposes. The Limiting Collection principle (Clause 4.4) requires an organization to collect only that information necessary for the purposes that have been identified.

4.2.2

Le fait de préciser les fins de la collecte de renseignements personnels avant celle-ci ou au moment de celle-ci permet à l'organisation de déterminer les renseignements dont elle a besoin pour réaliser les fins mentionnées. Suivant le principe de la limitation en matière de collecte (article 4.4), l'organisation ne doit recueillir que les renseignements nécessaires aux fins mentionnées.

4.2.3

The identified purposes should be specified at or before the time of collection to the individual from whom the personal information is collected. Depending upon the way in which the information is collected, this can be done orally or in writing. An application form, for example, may give notice of the purposes.

4.2.3

Il faudrait préciser à la personne auprès de laquelle on recueille des renseignements, avant la collecte ou au moment de celle-ci, les fins auxquelles ils sont destinés. Selon la façon dont se fait la collecte, cette précision peut être communiquée de vive voix ou par écrit. Par exemple, on peut indiquer ces fins sur un formulaire de demande de renseignements.

4.2.4

When personal information that has been collected is to be used for a purpose not previously identified, the new purpose shall be identified prior to use. . . .

4.2.4

Avant de se servir de renseignements personnels à des fins non précisées antérieurement, les nouvelles fins doivent être précisées avant l'utilisation. [. . .]

...

[. . .]

4.3 Principle 3—Consent

The knowledge and consent of the individual are required for the collection, use, or disclosure of personal information, except where inappropriate. [Note omitted.]

4.3 Troisième principe—Consentement

Toute personne doit être informée de toute collecte, utilisation ou communication de renseignements personnels qui la concernent et y consentir, à moins qu'il ne soit pas approprié de le faire. [Note omise.]

4.3.1

Consent is required for the collection of personal information and the subsequent use or disclosure of this information. Typically, an organization will seek consent for the use or disclosure of the information at the time of collection. In certain circumstances, consent with respect to use or disclosure may be sought after the information has been collected but before use (for example, when an organization

4.3.1

Il faut obtenir le consentement de la personne concernée avant de recueillir des renseignements personnels à son sujet et d'utiliser ou de communiquer les renseignements recueillis. Généralement, une organisation obtient le consentement des personnes concernées relativement à l'utilisation et à la communication des renseignements personnels au moment de la collecte. Dans certains cas, une organisation peut obtenir le

wants to use information for a purpose not previously identified).

4.3.2

The principle requires “knowledge and consent”. Organizations shall make a reasonable effort to ensure that the individual is advised of the purposes for which the information will be used. To make the consent meaningful, the purposes must be stated in such a manner that the individual can reasonably understand how the information will be used or disclosed.

4.3.3

An organization shall not, as a condition of the supply of a product or service, require an individual to consent to the collection, use, or disclosure of information beyond that required to fulfil the explicitly specified, and legitimate purposes.

4.3.4

The form of the consent sought by the organization may vary, depending upon the circumstances and the type of information. In determining the form of consent to use, organizations shall take into account the sensitivity of the information. . . .

4.3.5

In obtaining consent, the reasonable expectations of the individual are also relevant. . . .

4.3.6

The way in which an organization seeks consent may vary, depending on the circumstances and the type of information collected. An organization should generally seek express consent when the information is likely to be considered sensitive. Implied consent would generally be appropriate when the information is less sensitive. . . .

4.3.7

Individuals can give consent in many ways. For example:

(a) an application form may be used to seek consent, collect information, and inform the individual of the use that will be made of the information. By completing and signing the form, the individual is giving consent to the collection and

consentement concernant l'utilisation ou la communication des renseignements après avoir recueilli ces renseignements, mais avant de s'en servir, par exemple, quand elle veut les utiliser à des fins non précisées antérieurement.

4.3.2

Suivant ce principe, il faut informer la personne au sujet de laquelle on recueille des renseignements et obtenir son consentement. Les organisations doivent faire un effort raisonnable pour s'assurer que la personne est informée des fins auxquelles les renseignements seront utilisés. Pour que le consentement soit valable, les fins doivent être énoncées de façon que la personne puisse raisonnablement comprendre de quelle manière les renseignements seront utilisés ou communiqués.

4.3.3

Une organisation ne peut pas, pour le motif qu'elle fournit un bien ou un service, exiger d'une personne qu'elle consente à la collecte, à l'utilisation ou à la communication de renseignements autres que ceux qui sont nécessaires pour réaliser les fins légitimes et explicitement indiquées.

4.3.4

La forme du consentement que l'organisation cherche à obtenir peut varier selon les circonstances et la nature des renseignements. Pour déterminer la forme que prendra le consentement, les organisations doivent tenir compte de la sensibilité des renseignements. [. . .]

4.3.5

Dans l'obtention du consentement, les attentes raisonnables de la personne sont aussi pertinentes. [. . .]

4.3.6

La façon dont une organisation obtient le consentement peut varier selon les circonstances et la nature des renseignements recueillis. En général, l'organisation devrait chercher à obtenir un consentement explicite si les renseignements sont susceptibles d'être considérés comme sensibles. Lorsque les renseignements sont moins sensibles, un consentement implicite serait normalement jugé suffisant. [. . .]

4.3.7

Le consentement peut revêtir différentes formes, par exemple:

a) on peut se servir d'un formulaire de demande de renseignements pour obtenir le consentement, recueillir des renseignements et informer la personne de l'utilisation qui sera faite des renseignements. En remplissant le formulaire

the specified uses;

(b) a checkoff box may be used to allow individuals to request that their names and addresses not be given to other organizations. Individuals who do not check the box are assumed to consent to the transfer of this information to third parties;

(c) consent may be given orally when information is collected over the telephone; or

(d) consent may be given at the time that individuals use a product or service.

et en le signant, la personne donne son consentement à la collecte de renseignements et aux usages précisés;

b) on peut prévoir une case où la personne pourra indiquer en cochant qu'elle refuse que ses nom et adresse soient communiqués à d'autres organisations. Si la personne ne coche pas la case, il sera présumé qu'elle consent à ce que les renseignements soient communiqués à des tiers;

c) le consentement peut être donné de vive voix lorsque les renseignements sont recueillis par téléphone; ou

d) le consentement peut être donné au moment où le produit ou le service est utilisé.

The regulatory context of the non-published number service

[22] The non-published number service (NPNS) is a telecommunications service regulated by the CRTC. The tariff applicable in British Columbia is CRTC 1005, General Tariff Item 145. The monthly service charge for NPNS is \$2 and there is a one-time set-up fee of \$9.50 (A.B., Vol. 1, at pages 87-88).

[23] On January 25, 1994, in Telecom Decision CRTC 94-1 [*BC Tel—Revenue Requirements for 1993 and 1994*], the CRTC expressed the view “that the provision of directories form an essential part of, and significantly enhances the value of, the company’s basic telephone service” (A.B., Vol. 2, at page 393). On May 1, 1997, in Telecom Decision CRTC 97-8 [*Local Competition*], the CRTC required that telephone directories be provided free of charge to customers (A.B., Vol. 2, at page 309).

[24] On March 8, 1995, in Telecom Decision CRTC 95-3 [*Provision of Directory Database Information and Real-Time Access to Directory Assistance Databases*], the CRTC ordered various telephone companies, including TELUS, to send billing inserts to their customers informing them of the provision of non-confidential listing information to third parties and of the means available to have their names and related information excluded. In addition, the CRTC directed those companies that had not already done so to implement measures to inform customers calling to initiate service, or with privacy concerns, of the method

Le contexte réglementaire du service de non-publication des numéros

[22] Le service de non-publication des numéros est un service de télécommunication réglementé par le CRTC. Le tarif applicable à ce service en Colombie-Britannique est fixé à l'article 145 du Tarif général, CRTC 1005. La redevance mensuelle à payer pour ce service est de 2 \$, en plus de droits ponctuels de 9,50 \$ à percevoir au moment de l'abonnement (D.A., vol. 1, aux pages 87 et 88).

[23] Dans la décision Télécom CRTC 94-1 [*BC Tel—Besoin en revenus pour 1993 et 1994*], en date du 25 janvier 1994, le CRTC a déclaré estimer «que la fourniture des annuaires fait partie intégrante du service téléphonique de base de la compagnie et en accroît sensiblement la valeur» (D.A., vol. 2, à la page 393). Par la décision Télécom CRTC 97-8 [*Concurrence locale*] du 1^{er} mai 1997, le CRTC a décrété que les annuaires téléphoniques devaient être fournis gratuitement aux abonnés (D.A., vol. 2, à la page 309).

[24] Le 8 mars 1995, dans sa décision Télécom CRTC 95-3 [*Fourniture de renseignements tirés des bases de données de l'annuaire et accès en temps réel aux bases de données de l'assistance-annuaire*], le CRTC a ordonné à diverses compagnies de téléphone, dont TELUS, d'envoyer à leurs clients des encarts de facturation pour les informer de la fourniture à des tiers de renseignements non confidentiels tirés des inscriptions et des moyens par lesquels ils pouvaient faire retrancher leurs noms et les renseignements connexes. En outre, le CRTC ordonnait aux compagnies qui ne l'avaient pas encore fait de mettre en œuvre des

by which their names could be removed from listings that are sold or rented to third parties (A.B., Vol. 1, at page 185).

[25] On June 25, 1996, by Order in Council P.C. 1996-1001 [*Order Varying Telecom Decision CRTC 95-14 and requiring the CRTC to Report on the Matter of Directory Subscriber Listings*, SOR/96-322], the Governor in Council required the CRTC to report “on the matter of directory subscriber listings, including the appropriate level of protection that should be accorded to subscriber listings and an evaluation of the unlisted number service” (A.B., Vol. 1, at page 172; *C. Gaz.* 1996.II.2172). Two “whereas” are worth noting (A.B., Vol. 1, at page 171; *C. Gaz.* 1996.II.2172):

Whereas the Governor in Council has determined that the pricing of the unlisted number service may deter subscribers from delisting their personal information from telephone companies’ directories and that such a service should be made available to subscribers of other telecommunication services;

Whereas the Governor in Council has determined that privacy safeguards should be cost-effective and competitively neutral and should not unduly interfere with the introduction of new services;

[26] The CRTC issued a public notice inviting submissions. The Privacy Commissioner accepted the invitation and recommended, *inter alia*, the following (A.B., Vol. 2, at pages 489-491):

RECOMMENDATION 2.—When telephone companies collect information from new or existing subscribers, they should tell the subscribers about all primary and possible secondary uses of their personal information, who might use the information, and all means available to the subscriber to control or prohibit these uses.

RECOMMENDATION 3.—Service providers should always ask new subscribers whether they want their listings fully or partially listed, unpublished, or unlisted.

mesures pour faire connaître aux abonnés qui appellent pour lancer le service ou qui ont des préoccupations en matière de protection de la vie privée la méthode selon laquelle leur nom peut être retranché des inscriptions qui sont vendues ou louées à des tiers (D.A., vol. 1, à la page 185).

[25] Le 25 juin 1996, le gouverneur en conseil par décret C.P. 1996-1001 [*Décret modifiant la décision Télécom CRTC 95-14 et demandant à la CRTC de faire rapport sur la question des listes d’inscriptions d’abonnés*, DORS/96-322] a ordonné au CRTC de lui faire rapport «sur la question des listes d’inscriptions d’abonnés, y compris le niveau de protection de la vie privée qu’il convient d’accorder aux inscriptions ainsi qu’une évaluation du service de numéro non inscrit» (D.A., vol. 1, à la page 172; *Gaz. C.* 1996.II.2172). Deux «attendus» de ce décret devraient retenir notre attention (D.A., vol. 1, page 171; *Gaz. C.* 1996.II.2172):

Attendu que le gouverneur en conseil est d’avis que le coût du service de numéro non inscrit peut décourager les abonnés de faire supprimer les renseignements qui les concernent des annuaires des compagnies de téléphone et que ce service devrait être disponible aux abonnés d’autres services de télécommunications;

Attendu que le gouverneur en conseil est d’avis que les mesures de protection de la vie privée devraient être efficaces et neutres par rapport à la concurrence et ne devraient pas nuire à l’établissement de nouveaux services,

[26] Le CRTC a alors publié un appel d’observations sur ces questions. Le Commissaire à la protection de la vie privée du Canada a répondu à cet appel et formulé, entre autres, les recommandations suivantes (D.A., vol. 2, aux pages 489 à 491):

[TRADUCTION]

RECOMMANDATION 2.—Lorsqu’elles recueillent des renseignements auprès de leurs abonnés, nouveaux ou non, les compagnies de téléphone devraient les informer de tous les usages premiers et de tous les éventuels usages seconds des renseignements personnels qui les concernent, de l’identité de ceux qui pourraient les utiliser et de tous les moyens dont ils disposent pour contrôler ou interdire ces usages.

RECOMMANDATION 3.—Les fournisseurs de services devraient toujours demander aux nouveaux abonnés s’ils veulent que les renseignements les concernant soient inscrits

RECOMMENDATION 4.—Service providers should not charge for de-listing or not publishing listings.

The Commissioner's observations leading to his recommendation 4 read (A.B., Vol. 2, at pages 490-491):

Subscribers must normally pay to have their listing unpublished or to keep it unlisted. In the United States, monthly de-listing charges range from \$0.65 in California to \$2.54 in New York. In Canada, monthly de-listing charges are on average 132% higher than in the United States, ranging from \$1.55 in Manitoba to \$5.75 in the Maritime provinces.

Both the Privacy Commissioner and the federal Cabinet agree that these high charges may discourage de-listing or non-publication, and thus prevent many subscribers from protecting their privacy. Between a quarter and a third of American subscribers have had their listings removed from directories and directory assistance. Figures for Canada are not available, but the Commissioner suspects that fewer Canadians take advantage of de-listing.

De-listing and not publishing listings affect both published directories and the level of directory assistance required from service providers or their affiliated publishers. The Commissioner, however, does not believe that this justifies infringing upon the privacy of subscribers. Indeed, revenues lost through de-listing would be offset by reduced printing costs (directories would be thinner). Furthermore, revenues from providing directory assistance would increase.

[27] On December 23, 1996, the CRTC submitted its 25-page *Report to the Governor in Council on Directory Subscriber Listings and on Unlisted Number Service* (A.B., Vol. 1, at page 182).

[28] The Report sets out a list of applicable principles established by Industry Canada which must be taken into account (A.B., Vol. 1, at pages 190-191; Report, at pages 6-7):

intégralement ou partiellement, ou ne soient pas inscrits ou publiés.

RECOMMANDATION 4.—Les fournisseurs de services ne devraient pas faire payer le retrait ou la non-publication des inscriptions d'abonnés.

Les observations introduisant la quatrième recommandation du commissaire sont rédigées comme suit (D.A., vol. 2, aux pages 490 et 491):

[TRADUCTION]

Les abonnés doivent normalement payer pour que les renseignements les concernant ne soient pas publiés ou ne soient pas inscrits. Aux États-Unis, les redevances mensuelles de non-publication vont de 0,65 \$ en Californie à 2,54 \$ dans l'État de New York. Au Canada, ces redevances sont en moyenne 132 % de celles des États-Unis, s'inscrivant entre 1,55 \$ au Manitoba et 5,75 \$ dans les Maritimes.

Le Commissaire à la protection de la vie privée aussi bien que le cabinet fédéral pensent que ces redevances élevées risquent de décourager les abonnés de demander le retrait des répertoires ou la non-publication de leurs inscriptions, et donc d'empêcher un bon nombre d'entre eux de protéger leur vie privée. Entre le tiers et le quart des abonnés américains ont fait retirer leurs inscriptions des annuaires et des répertoires de l'assistance-annuaire. Les statistiques correspondantes pour le Canada ne sont pas disponibles, mais le commissaire a le sentiment que les Canadiens profitent de ce service en moins grand nombre.

Il est vrai que le retrait des répertoires et la non-publication des inscriptions influent aussi bien sur le contenu des annuaires publiés que sur le niveau d'assistance-annuaire exigé des fournisseurs de services ou des éditeurs qui leur sont affiliés. Le commissaire, cependant, ne croit pas que cela justifie de porter atteinte au droit à la vie privée des abonnés. En fait, le manque à gagner attribuable aux retraits des répertoires serait compensé par la réduction des frais d'impression (les annuaires s'en trouvant amincis). Qui plus est, les revenus provenant de l'assistance-annuaire en seraient augmentés.

[27] Le 23 décembre 1996, le CRTC a présenté à ce sujet un document de 25 pages intitulé *Rapport au gouverneur en conseil sur les listes d'inscriptions d'abonnés dans les annuaires et sur le service de numéro non inscrit* (D.A., vol. 1, à la page 182).

[28] Ce rapport contient une liste de principes établis par Industrie Canada qui doivent être pris en considération (D.A., vol. 1, aux pages 190 et 191; pages 6 et 7 du Rapport):

(1) Canadians value their privacy. Personal privacy considerations must be addressed explicitly in the provision, use and regulation of telecommunications services.

(2) Canadians need to know the implications of the use of telecommunications services for their personal privacy. All providers of telecommunications services and government have a responsibility to communicate this information in an understandable and accessible form.

(3) When telecommunications services that compromise personal privacy are introduced, appropriate measures must be taken to maintain the consumer's privacy at no extra cost unless there are compelling reasons for not doing so.

(4) It is fundamental to privacy that there be limits to the collection, use and disclosure of personal information obtained by service providers and generated by telecommunications networks. Except where clearly in the public interest, or as authorized by law, such information should be collected, used and disclosed only with the express and informed consent of the persons involved.

(5) Fundamental to privacy is the right to be left alone. A balance should exist between the legitimate use of unsolicited telecommunications and their potential for intrusion into personal privacy. All parties have a responsibility to establish ground rules and methods of redress so that Canadians are able to protect themselves from unwanted and intrusive telecommunications.

(6) Privacy expectations of Canadians may change over time. Methods of protecting telecommunications privacy must be reviewed from time to time to meet these changing expectations and to respond to changing technologies and services.

To these must be added the determination in Order in Council P.C. 1996-1001 that privacy safeguards should be cost-effective and competitively neutral and should not unduly interfere with the introduction of new services.

The Commission notes that the above principles may conflict with one another, and considers that any choice as to which should prevail in a given situation would depend on an assessment of the individual circumstances, taking into account such factors as the nature of the service, the nature of the information and any past practices that may have evolved.

[29] The Report then finds that (A.B., Vol. 1, at pages 194-195):

(1) Les Canadiens attachent beaucoup d'importance à leur vie privée. Il faut explicitement tenir compte de ce facteur dans la fourniture, l'utilisation et la réglementation des services de télécommunication.

(2) Les Canadiens doivent connaître les incidences possibles de l'utilisation des services de télécommunication sur leur vie privée. Il revient à tous les fournisseurs de services de télécommunication et au gouvernement de les en informer clairement.

(3) Quand un nouveau service de télécommunication menace de porter atteinte à la vie privée, il faut prendre des dispositions pour la protéger sans frais, à moins qu'il existe des raisons impérieuses de ne pas le faire.

(4) Il est essentiel, pour protéger la vie privée, de limiter la collecte, l'utilisation et la communication de renseignements personnels découlant de l'emploi de réseaux de télécommunication et obtenus par les fournisseurs de services. Sauf s'il y va de l'intérêt général ou si la loi l'autorise, de tels renseignements ne devraient être recueillis, utilisés ou communiqués qu'avec le consentement éclairé et exprimé des intéressés.

(5) Le droit d'être laissé tranquille va au cœur même de la vie privée. Il faudrait contrebalancer l'utilisation légitime des communications automatiques, d'une part, et l'intrusion dans la vie privée qu'elles peuvent constituer, d'autre part. Toutes les parties en cause ont la responsabilité de s'entendre sur les règles de base ainsi que sur les recours dont les Canadiens pourront se prévaloir pour se protéger des télécommunications non désirées et donc importunes.

(6) Il est possible que les attentes des Canadiens en matière de protection de la vie privée changent avec le temps. Il faut donc réévaluer périodiquement les méthodes utilisées pour protéger la vie privée par rapport aux télécommunications, pour tenir compte notamment de l'évolution des technologies et des services offerts.

On doit ajouter à ces principes la décision, rendue dans le décret C.P. 1996-1001, selon laquelle les mesures de protection de la vie privée devraient être efficaces et neutres par rapport à la concurrence et ne devraient pas nuire à l'établissement de nouveaux services.

Le Conseil fait observer que les principes ci-dessus peuvent se contredire et estime que les choix à faire quant à ceux qui doivent l'emporter dans une situation en particulier dépendraient d'une évaluation des circonstances particulières, en tenant compte de facteurs comme la nature du service, le caractère de l'information et toutes les pratiques antérieures qui ont pu évoluer.

[29] On trouve plus loin dans le Rapport les constatations suivantes (D.A., vol. 1, aux pages 194 et 195):

... the provision of primary exchange service by the telephone company has generally included a listing in the directory, the provision of White and Yellow Pages directories, and the availability of the subscriber's telephone number through directory assistance. The exception has been when the subscriber requested, at a fee, an unlisted telephone number. The Commission considers that, as a result of this long-established practice, subscribers currently expect that, unless they request an unlisted number, their telephone numbers will be published in the telephone companies' directories and will be available through directory assistance. In the Commission's view, subscribers can be considered to have consented to this use if they initiate service without requesting an unlisted number.

...

The Commission considers that ... subscribers to primary exchange service are regarded as having consented to the publication of their information in independent directories. [My emphasis.]

[30] With respect to unlisted number service, the Report states (A.B., Vol. 1, at page 201):

In assessing the appropriate balance with respect to unlisted number service, the Commission considers that the factors noted by Stentor must be weighed against concerns as to privacy, which have become more acute as a result of increased accessibility of subscriber listing information, particularly in forms that are easily manipulated, and the fact that subscribing to the service may now be the only effective way for subscribers to control dissemination of their listing information. Given the current environment, it is increasingly important that unlisted number service not be priced beyond the financial reach of subscribers.

In the past, the Commission has set rates for unlisted number service to maximize revenues to the telephone companies. The Commission's preliminary view is that this policy is no longer appropriate in light of current regulatory circumstances. The Commission's initial view is that charges should not be entirely eliminated, and that the current circumstances are not sufficient to warrant offering the service below cost. Rather, the commission considers that a cost-based rate would provide an acceptable compromise, taking into account the potential revenue impact of a reduced rate and given that the use of the telecommunications system is enhanced by having subscriber listing information readily available. In light of the above, the Commission considers that rates for unlisted numbers should be re-examined with the aim of establishing rates based on

[...] la fourniture du service local de base par la compagnie de téléphone comporte généralement une inscription dans l'annuaire, la fourniture des annuaires des Pages Blanches et des Pages Jaunes et la disponibilité du numéro de téléphone de l'abonné dans le cadre de l'assistance-annuaire. Font exception à cette règle générale les cas où l'abonné demande, moyennant des frais, que son numéro de téléphone ne soit pas inscrit. Le Conseil estime qu'en raison de cette pratique de longue date, les abonnés s'attendent actuellement à ce que, sauf s'ils demandent un numéro non inscrit, leur numéro de téléphone soit publié dans les annuaires des compagnies de téléphone et soit diffusé par l'assistance-annuaire. De l'avis du Conseil, on peut estimer que les abonnés ont accepté cette utilisation s'ils s'abonnent au service sans demander de numéro non inscrit.

[...]

Le Conseil estime que [...] les abonnés au service local de base sont considérés comme ayant donné leur accord pour publier les renseignements qui les concernent dans des annuaires indépendants. [Non souligné dans l'original.]

[30] Le Rapport porte les observations suivantes concernant le service de numéro non inscrit (D.A., vol. 1, à la page 201):

En évaluant l'équilibre qu'il convient d'atteindre à l'égard du service de numéro non inscrit, le Conseil estime que les facteurs notés par Stentor doivent être pondérés par rapport aux préoccupations portant sur la protection de la vie privée, qui sont devenues plus vives en raison de la plus grande accessibilité des renseignements tirés des inscriptions d'abonnés, en particulier sous des formes qui sont manipulées facilement, et par rapport au fait que l'abonnement à ce service pourrait désormais constituer le seul moyen efficace, pour les abonnés, de contrôler la diffusion des renseignements sur leurs inscriptions. Compte tenu du contexte actuel, il est de plus en plus essentiel que le prix du service de numéro non inscrit ne soit pas, financièrement, hors de portée pour les abonnés.

Le Conseil a, dans le passé, établi des tarifs pour le service de numéro non inscrit, afin de maximiser les revenus des compagnies de téléphone. Le Conseil est provisoirement d'avis que cette politique ne convient plus à la lumière du contexte actuel de la réglementation. Le Conseil est initialement d'avis que l'on ne doit pas éliminer entièrement les frais et que la situation actuelle ne suffit pas pour justifier d'offrir ce service à un prix inférieur au prix coûtant. Le Conseil estime plutôt qu'un tarif fondé sur les coûts constituerait un compromis satisfaisant, en tenant compte de l'incidence d'un tarif réduit sur les revenus éventuels et étant donné qu'on favorise l'utilisation du système de télécommunications si les renseignements tirés des inscriptions d'abonnés sont facilement disponibles. À la lumière de ce qui précède, le

current costs plus contribution. [My emphasis.]

[31] On August 27, 1997, the CRTC invited submissions regarding the rates for unlisted number service and related issues (A.B., Vol. 1, at page 210). Following the receipt of submissions, including that of the Privacy Commissioner (which was not put in evidence in the record before us), the CRTC issued Telecom Order CRTC 98-109 in which it concluded as follows (A.B., Vol. 1, at pages 229-230):

31. Based on the information filed in this proceeding, the Commission considers that to set a cost-based rate would fail to take adequate account of considerations such as the usefulness of a reasonably complete directory and the revenue impact of reduced rates.

32. However, given increasing personal privacy concerns, the Commission also considers it inappropriate that monthly rates for unlisted number service for residence subscribers remain at levels that were established in the past with a view to maximizing revenues available to subsidize basic residential service.

33. Taking into account the increasing privacy concerns, as well as factors such as the revenue impact of reduced rates for unlisted number service and the contribution that readily available subscriber listing information makes to the usefulness of the network, the Commission considers it appropriate that the telephone companies provide an unlisted number service at a rate that does not exceed \$2 per month for residence subscribers. [My emphasis.]

[32] Of interest is the submission made to the CRTC by the Information and Privacy Commissioner of Alberta (A.B., Vol. 1, at pages 502-503):

It is my view that setting rates for unlisted number service to maximize revenue for the service provider is completely unacceptable. As I stated in my earlier submission, I am fundamentally opposed to the notion that individuals should have to pay for their right to control the use that is made of their personal information. Accordingly, I believe that the present system of maximizing revenue is completely unfair.

Conseil estime qu'il faudrait réexaminer les tarifs des numéros non inscrits afin d'établir des tarifs fondés sur les coûts actuels plus la contribution. [Non souligné dans l'original.]

[31] Le 27 août 1997, le CRTC a lancé un appel d'observations concernant les tarifs du service de numéro non inscrit et des questions connexes (D.A., vol. 1, à la page 210). Après avoir reçu de telles observations, notamment du Commissaire à la protection de la vie privée du Canada (observations qui n'ont pas été versées au dossier de la présente espèce), le CRTC a publié l'ordonnance Télécom 98-109, où il formulait les conclusions suivantes (D.A., vol. 1, aux pages 229 et 230):

31. Compte tenu des renseignements déposés dans la présente instance, le Conseil estime que l'établissement d'un tarif fondé sur les coûts ne tient pas adéquatement compte de facteurs comme l'utilité d'un annuaire raisonnablement complet et l'incidence de tarifs réduits sur les revenus.

32. Toutefois, étant donné les préoccupations croissantes relatives à la protection de la vie privée, le Conseil estime également qu'il ne convient pas que les tarifs mensuels applicables au service de numéro non inscrit pour les abonnés du service de résidence restent aux niveaux établis dans le passé en vue de maximiser les revenus disponibles pour subventionner le service de résidence de base.

33. Compte tenu des préoccupations croissantes relatives à la protection de la vie privée ainsi que de facteurs comme l'incidence de tarifs réduits applicables au service de numéro non inscrit sur les revenus et la contribution que des renseignements sur les inscriptions d'abonnés facilement disponibles apportent à l'utilité du réseau, le Conseil estime qu'il convient que les compagnies de téléphone fournissent un service de numéro non inscrit à un tarif qui ne dépasse pas 2 \$ par mois pour les abonnés du service de résidence. [Non souligné dans l'original.]

[32] Les observations proposées au CRTC par le Commissaire albertain à l'information et à la protection de la vie privée présentent un intérêt particulier (D.A., vol. 2, aux pages 502 et 503):

[TRADUCTION] J'estime qu'il est tout à fait inacceptable de fixer les tarifs du service de numéro non inscrit en vue de maximiser les revenus du fournisseur de services. Comme je le disais dans mon mémoire précédent, je suis fondamentalement opposé à l'idée que les personnes aient à payer le droit de contrôler l'usage des renseignements personnels qui les concernent. Par conséquent, je crois que le système actuel,

It is not appropriate to set rates for unlisted number service to discourage people from utilizing this service. There are a number of instances where people need this type of service to ensure that they are adequately protected from harmful circumstances. For example, if a spouse who is the victim of abuse requires to keep his or her telephone number unavailable, this should not be at an unreasonable cost. The cost for the service should be based on the actual cost with no mark-up, to the service provider and not based on potential lost revenues if this information is not available to the general public.

I strongly believe that people have a right to privacy. While this may not be without cost, the cost should be defensible and based on the actual cost of providing the service. If the actual cost is not reasonable, the service providers should be directed to reduce costs within a specific time period to an acceptable level. I am convinced that today's technology makes this possible.

[33] On December 13, 2000, the Governor in Council made the *Regulations Specifying Publicly Available Information*, SOR/2001-7 (the Regulations), which were to come into force on January 1, 2001:

**REGULATIONS SPECIFYING PUBLICLY
AVAILABLE INFORMATION**

INFORMATION

1. The following information and classes of information are specified for the purposes of paragraphs 7(1)(d), (2)(c.1) and (3)(h.1) of the *Personal Information Protection and Electronic Documents Act*:

(a) personal information consisting of the name, address and telephone number of a subscriber that appears in a telephone directory that is available to the public, where the subscriber can refuse to have the personal information appear in the directory;

(b) personal information including the name, title, address and telephone number of an individual that appears in a professional or business directory, listing or notice, that is available to the public, where the collection, use and disclosure of the personal information relate directly to the

fondé sur la maximisation des revenus, est complètement injuste.

Il ne convient pas de fixer les tarifs du service de numéro non inscrit de manière à décourager les abonnés d'utiliser ce service. Il y a de nombreux cas où les abonnés ont besoin de ce genre de service pour s'assurer une protection suffisante contre des circonstances défavorables. Supposons par exemple qu'une personne victime de mauvais traitements de la part de son conjoint ait besoin que son numéro de téléphone reste confidentiel: il ne devrait pas lui être demandé un prix déraisonnable pour ce service. La redevance demandée pour ce service devrait être fondée sur le coût de revient pour le fournisseur, non augmenté d'une marge bénéficiaire, et non pas sur le manque à gagner qu'est susceptible de lui causer le fait de ne pas mettre le renseignement en question à la disposition du grand public.

Je crois fermement que les citoyens ont droit à la protection de leur vie privée. S'il y a peut-être lieu de rémunérer ce service, son prix devrait être justifiable et fondé sur le coût réel de sa prestation. Si ce coût réel n'est pas raisonnable, il conviendrait d'ordonner aux fournisseurs de services de le réduire dans un délai déterminé jusqu'à un niveau acceptable. Je suis convaincu que la technologie contemporaine rend cette réduction possible.

[33] Le 13 décembre 2000, le gouverneur en conseil a pris le *Règlement précisant les renseignements auxquels le public a accès*, DORS/2001-7 (le Règlement), dont l'entrée en vigueur était prévue pour le 1^{er} janvier 2001:

**RÈGLEMENT PRÉCISANT LES RENSEIGNEMENTS
AUXQUELS LE PUBLIC A ACCÈS**

RENSEIGNEMENTS

1. Les renseignements et catégories de renseignements ci-après sont précisés pour l'application des alinéas 7(1)d), (2)c.1) et (3)h.1) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*:

a) les renseignements personnels—nom, adresse et numéro de téléphone des abonnés—figurant dans un annuaire téléphonique accessible au public, si l'abonné peut refuser que ces renseignements y figurent;

b) les renseignements personnels, y compris les nom, titre, adresse et numéro de téléphone, qui figurent dans un répertoire, listage ou avis à caractère professionnel ou d'affaires qui est accessible au public, si la collecte, l'utilisation et la communication de ces renseignements

purpose for which the information appears in the directory, listing or notice;

sont directement liées à la raison pour laquelle ils figurent dans le répertoire, liste ou avis;

[34] In the Regulatory Impact Analysis Statement [*C. Gaz.* 2001.II.32] which accompanies (but is not part of) the Regulations, the following comments are worth noting:

[34] Les observations suivantes du Résumé de l'étude d'impact de la réglementation [*Gaz C.* 2001.II.32] qui accompagne le Règlement (mais sans en faire partie) présentent pour nous un intérêt particulier:

REGULATORY IMPACT ANALYSIS STATEMENT

RÉSUMÉ DE L'ÉTUDE D'IMPACT DE LA RÉGLEMENTATION

(This statement is not part of the Regulations.)

(Ce résumé ne fait pas partie du règlement.)

Description

Description

...

[. . .]

Telephone Directories

Annuares téléphoniques

One association pointed out that the exception for the telephone directory is based on the individual's ability to refuse to appear in the directory but that the refusal can only be exercised by paying for an unlisted number (this is a condition set by several of the telephone companies). They argued that this fee was an economic barrier to lower income people who may not wish to be listed but who cannot afford to exercise their right to refuse and suggested adding "without incurring any cost for such refusal". While this point may have validity from an access to services perspective, the use of fees is not specifically a protection of privacy issue. [My emphasis.]

Une association a souligné que dans le cas de l'annuaire téléphonique, l'exception s'appuie sur la possibilité pour une personne de refuser d'y être inscrite mais que ce refus ne pouvait s'exercer qu'en payant pour un numéro non inscrit (c'est une condition fixée par plusieurs sociétés de téléphone). L'association a fait valoir que ce tarif était une barrière économique pour les gens à faible revenu qui pourraient souhaiter ne pas être inscrits mais qui ne pourront pas exercer leur droit de refus et a suggéré d'ajouter «sans assumer de coût pour un tel refus». Bien que cet argument soit valable sur le plan de l'égalité d'accès aux services, l'application de frais ne concerne pas spécifiquement la protection des renseignements personnels. [Non souligné dans l'original.]

[35] On May 30, 2003, the CRTC issued Telecom Decision CRTC 2003-33 [*Reference: 8665-C12-14/01 and 8665-B20-01/00. Confidentiality provisions of Canadian Carriers*] in which it found that implied consent is not an appropriate type of consent for the disclosure to affiliates of confidential customer information other than the customer's name, address and listed telephone number. It also found that it is appropriate to permit Canadian carriers to use other forms of express consent as alternatives to written consent, these alternatives being: oral confirmation verified by an independent third party; electronic confirmation through the use of a toll-free number; or electronic confirmation via the Internet. Of particular significance for the purpose of this appeal is the following comment made by the CRTC at paragraph 23 of its decision:

[35] Le 30 mai 2003, le CRTC a publié la décision Télécom CRTC 2003-33 [*Référence: 8665-C12-14/01 et 8665-B20-01/00. Clauses de confidentialité des entreprises canadiennes*], où il concluait que le consentement implicite n'est pas une forme de consentement suffisante pour ce qui concerne la communication à des affiliées de renseignements personnels confidentiels sur les abonnés, mis à part le nom, l'adresse et le numéro de téléphone inscrit. Il y concluait aussi qu'il convenait d'autoriser les sociétés canadiennes de télécommunications à se prévaloir d'autres formes de consentement explicite que le consentement écrit, soit: la confirmation orale vérifiée par un tiers indépendant, la confirmation électronique au moyen d'un numéro sans frais et la confirmation électronique par Internet. Les observations suivantes formulées par le CRTC au paragraphe 23 de sa décision

The Commission notes that the PIPED Act sets out regulations and standards relating to the privacy of personal information. However, the Commission also notes that its jurisdiction in this matter stems not from the PIPED Act, but from the *Telecommunications Act*, and that in exercising its discretionary powers pursuant to the *Telecommunications Act*, it may apply different standards than those contemplated by the PIPED Act.

Interpreting Part 1 and Schedule 1 of the Act

[36] One should not be hasty in applying to Part 1 and Schedule 1 of the PIPED Act principles and rules of interpretation developed in the context of the *Privacy Act* [R.S.C., 1985, c. P-21], if only because of the dissimilarity between their two “purpose” provisions:

PIPED Act

Purpose

3. The purpose of this Part is to establish, in an era in which technology increasingly facilitates the circulation and exchange of information, rules to govern the collection, use and disclosure of personal information in a manner that recognizes the right of privacy of individuals with respect to their personal information and the need of organizations to collect, use or disclose personal information for purposes that a reasonable person would consider appropriate in the circumstances.

Privacy Act

PURPOSE OF ACT

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

[37] The purpose of the *Privacy Act* was described as being twofold by La Forest J. in *Dagg v. Canada (Minister of Finance)*, [1997] 2 S.C.R. 403, at paragraph

présentent une pertinence particulière pour la présente espèce:

Le Conseil fait remarquer que la LPRPDE établit les règlements et les normes concernant la protection des renseignements personnels. Toutefois, le Conseil fait également observer que sa compétence en cette matière ne vient pas de cette loi mais de la *Loi sur les télécommunications* et qu’en exerçant les pouvoirs discrétionnaires que celle-ci lui confère, il peut appliquer des normes différentes de celles prévues par la LPRPDE.

Interprétation de la partie 1 et de l’annexe 1 de la Loi

[36] Il faut faire preuve de prudence lorsqu’il s’agit d’appliquer à la partie 1 et à l’annexe 1 de la LPRPDE des principes et des règles d’interprétation élaborés dans le contexte de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* [L.R.C. (1985), ch. P-21], ne serait-ce qu’à cause des différences qui séparent leurs dispositions respectives de déclaration d’objet:

Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques

Objet

3. La présente partie a pour objet de fixer, dans une ère où la technologie facilite de plus en plus la circulation et l’échange de renseignements, des règles régissant la collecte, l’utilisation et la communication de renseignements personnels d’une manière qui tient compte du droit des individus à la vie privée à l’égard des renseignements personnels qui les concernent et du besoin des organisations de recueillir, d’utiliser ou de communiquer des renseignements personnels à des fins qu’une personne raisonnable estimerait acceptables dans les circonstances.

Loi sur la protection des renseignements personnels

OBJET DE LA LOI

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

[37] Le juge La Forest, au paragraphe 64 de l’arrêt *Dagg c. Canada (Ministre des Finances)*, [1997] 2 R.C.S. 403, a décrit l’objet de la *Loi sur la protection*

64. First, it is to “protect the privacy of individuals with respect to personal information about themselves held by a government institution;” and, second, to “provide individuals with a right of access to that information.”

[38] The purpose of the PIPED Act is altogether different. It is undoubtedly directed at the protection of an individual’s privacy; but it is also directed at the collection, use and disclosure of personal information by commercial organizations. It seeks to ensure that such collection, use and disclosure are made in a manner that reconciles, to the best possible extent, an individual’s privacy with the needs of the organization. There are, therefore, two competing interests within the purpose of the PIPED Act: an individual’s right to privacy on the one hand, and the commercial need for access to personal information on the other. However, there is also an express recognition, by the use of the words “reasonable person,” “appropriate” and “in the circumstances” (repeated in subsection 5(3)), that the right of privacy is not absolute.

[39] The PIPED Act is a compromise both as to substance and as to form.

[40] With respect to the compromise on substance, Michael Geist, in *Internet Law in Canada*, 3rd ed., Concord, Ont.: Captus Press, 2002, at page 303, puts it as follows:

The subject of intense negotiation between business, consumer groups, and government in the early and mid-1990s, the Code represents a compromise between the need to protect individual privacy and the desire of organizations to collect personal data for marketing and other commercial purposes. This compromise remains intact in the new law, and is reflected in its purpose clause, which explicitly refers to the balance between the competing interests of individuals and business. (An early version of the bill referred only to personal privacy.)

[41] Five of the ten principles set out in Schedule 1 (accountability, accuracy, safeguards, individual access and challenging compliance) impose on organizations

des renseignements personnels comme étant double. Cet objet est d’abord « “[de protéger]” [l]es renseignements personnels relevant des institutions fédérales», et deuxièmement, « [d]’assurer le “droit d’accès des individus aux renseignements personnels qui les concernent” ».

[38] L’objet de la LPRPDE est tout à fait différent. Il est certes axé sur la protection de la vie privée des personnes, mais il se rapporte aussi à la collecte, à l’utilisation et à la communication de renseignements personnels par les organisations. Cet objet est de faire en sorte que lesdites collecte, utilisation et communication soient exécutées d’une manière qui concilie, dans toute la mesure du possible, le droit de la personne à la vie privée et les besoins de l’organisation. Il y a donc deux intérêts concurrents dans l’objet de la LPRPDE: le droit de la personne à la vie privée d’une part, et le besoin commercial d’accès aux renseignements personnels d’autre part. Cependant, il y est expressément reconnu—par l’emploi des termes « à des fins qu’une personne raisonnable estimerait acceptables dans les circonstances », qui sont repris au paragraphe 5(3)—que le droit à la vie privée n’est pas absolu.

[39] La LPRPDE est un compromis, sous le rapport aussi bien de la forme que du fond.

[40] Pour ce qui concerne le compromis sur le fond, Michael Geist le définit comme suit à la page 303 de son ouvrage *Internet Law in Canada*, 3^e éd., Concord (Ont.): Captus Press, 2002:

[TRADUCTION] Fruit d’intenses négociations menées entre le secteur privé, les groupes de défense des consommateurs et le gouvernement au début et au milieu des années 1990, le Code constitue un compromis entre la nécessité de protéger la vie privée des personnes physiques et le désir des organisations de recueillir des renseignements personnels pour la commercialisation ou à d’autres fins commerciales. Ce compromis reste intact dans la nouvelle loi et s’exprime dans sa disposition de déclaration d’objet, qui pose explicitement la volonté d’assurer un équilibre entre les intérêts concurrents des personnes physiques et des entreprises. (Une version antérieure du projet de loi ne parlait que du droit à la vie privée.)

[41] Cinq des dix principes formulés à l’annexe 1 (soit la responsabilité, l’exactitude, les mesures de sécurité, l’accès aux renseignements personnels et la possibilité de

obligations pertaining essentially to their internal handling of personal information once it is in their possession. One principle (openness) relates to the public relations policy of organizations with respect to their management of personal information. The four other principles (identifying purposes, consent, limiting collection and limiting use, disclosure and retention) are of a more substantial nature, in the sense that they purport to ensure that individuals do not reveal their personal information unless they know for what specific purposes it will be used or disclosed, unless these purposes are legitimate and unless they consent to the use and disclosure that is intended to be made of that information. These are the four principles that are in play in these proceedings.

[42] It appears from a reading of clauses 4.2 (identifying purposes), 4.3 (consent), 4.4 (limiting collection) and 4.5 (limiting use, disclosure and retention), that the focus of Schedule 1 is not so much on the prevention of collection, use and disclosure of personal information, which are almost taken for granted, as on the purposes for which the information is collected, used or disclosed. These purposes must be appropriate and legitimate, and reasonable efforts must have been made to ensure that the individual is advised of and understands them. Once these purposes are identified and once informed consent is expressly or implicitly obtained, the individual's information can be collected, used or disclosed.

[43] The PIPED Act is also a compromise as to form, as is amply demonstrated by the recital of its historical background. Schedule 1 is an exact replica of Part 4 of the CSA Standard adopted in 1995, which Standard in turn was based on the OECD Guidelines adopted in 1980 and to which Canada had adhered in 1984. Both the CSA Standard and the OECD Guidelines are the product of intense negotiations between competing interests, which

porter plainte à l'égard du non-respect des principes) comportent des obligations pour les organisations, liées pour l'essentiel à la façon de gérer les renseignements personnels une fois qu'ils sont en leur possession. Un autre des dix principes (la transparence) se rapporte à la politique de relations publiques des organisations touchant leur gestion des renseignements personnels. Les quatre principes restants (la détermination des fins de la collecte des renseignements; le consentement; la limitation de la collecte; et la limitation de l'utilisation, de la communication et de la conservation) sont de nature plus fondamentale, en ce sens qu'ils visent à faire en sorte que les individus n'aient pas à communiquer de renseignements personnels les concernant à moins de savoir à quelles fins précises ils seront utilisés ou communiqués, à moins que ces fins ne soient légitimes et sans avoir consenti à l'usage et à la communication prévus pour ces renseignements. Ce sont ces quatre principes qui sont en jeu dans la présente espèce.

[42] Il ressort de la lecture de ses articles 4.2 (détermination des fins de la collecte des renseignements), 4.3 (consentement), 4.4 (limitation de la collecte) et 4.5 (limitation de l'utilisation, de la communication et de la conservation) que l'annexe 1 n'est pas tant axée sur la prévention de la collecte, de l'utilisation et de la communication de renseignements personnels—toutes activités qui y sont considérées comme allant presque de soi—que sur l'examen des fins de cette collecte, de cette utilisation et de cette communication. Ces fins doivent être appropriées et légitimes, et des efforts raisonnables doivent avoir été déployés pour faire en sorte que l'intéressé en soit informé et les comprenne. Une fois que l'intéressé est informé de ces fins et qu'il a donné—explicitement ou implicitement—son consentement éclairé, il est permis de recueillir, d'utiliser ou de communiquer les renseignements personnels qui le concernent.

[43] La LPRPDE est aussi un compromis quant à sa forme, comme le montre à l'évidence le récit de sa genèse. L'annexe 1 reproduit textuellement la partie 4 de la norme adoptée par l'ACN en 1995, norme qui était elle-même fondée sur les Lignes directrices adoptées par l'OCDE en 1980 et auxquelles le Canada a signifié son adhésion en 1984. La norme de l'ACN aussi bien que les Lignes directrices de l'OCDE sont des textes issus

proceeded on the basis of self-regulation and which did not use nor purport to use legal drafting.

[44] The authors of the Annotated Guide have set out a number of reasons which make it inherently difficult to incorporate in legislation a code that was written originally as a voluntary instrument [at page 6]:

First, the standard was a mix of recommendations and requirements, usually written as “shoulds” and “shalls.” In the regime of voluntary standards, a “should” is often regarded as best practice and treated as a necessity unless there are strong reasons not to do so, but this kind of flexibility is not recognized in legal drafting.

Second, the definitions used in the standard do not follow legal drafting style, and in some cases (for instance, “consent”), they embodied policy decisions that would have been more appropriately addressed in the text of the code.

Third, there was a certain amount of repetition and cross-referencing in the code of practice that is problematic in legislation.

Fourth, two of the more difficult issues to decide were dealt with in the code as notes. There were the exceptions to the requirement for consent and the exceptions to the right of access. General statements using examples were incorporated as notes, partly because it was very difficult to reach agreement on text in the context of a voluntary exercise. These notes were too vague for the law, but since they contained very important exceptions, they had to be dealt with somehow. All these issues made the incorporation of the code in its totality an unattractive option from a legal drafting point of view.

[45] The Court is sometimes left with little, if any guidance at all. Clause 4.3, for example, requires knowledge and consent “except where inappropriate.” Clause 4.3.4 sets up a standard of “sensitivity of the information,” only to add that “any information can be

d’intenses négociations entre les défenseurs d’intérêts concurrents, qu’on a élaborés suivant le principe de l’autoréglementation et auxquels on n’a pas donné, ni voulu donner, un libellé législatif.

[44] Les auteurs de l’Annotated Guide ont énuméré à la page 6 de cet ouvrage un certain nombre de raisons qui rendaient intrinsèquement difficile la tâche d’incorporer dans une loi un code conçu à l’origine comme un instrument d’application volontaire [à la page 6]:

[TRADUCTION] Premièrement, la norme était un mélange de recommandations et de prescriptions, lesquelles sont en général respectivement formulées au conditionnel et à l’indicatif. Dans le régime des normes volontaires, les propositions au conditionnel («il conviendrait», «on devrait», etc.) sont souvent considérées comme l’expression de pratiques exemplaires et comme d’application nécessaire sauf raisons impératives, alors que ce genre de flexibilité n’existe pas dans la rédaction législative.

Deuxièmement, les définitions utilisées dans la norme ne sont pas conformes aux principes de la rédaction législative, et dans certains cas (par exemple celui de la définition de «consentement»), elles exprimaient des décisions de principe qu’il eût mieux valu réserver au corps du Code.

Troisièmement, on trouve dans le Code un certain nombre de répétitions et de références internes qui posent problème dans un texte législatif.

Quatrièmement, le Code traite dans des notes deux des questions les plus difficiles à décider, soit celles des exceptions à l’obligation d’obtenir le consentement et des exceptions au droit d’accès. Des propositions générales assorties d’exemples ont été incorporées dans le Code sous forme de notes, en partie parce qu’il était très difficile de parvenir à un accord sur le corps du texte dans le cadre de l’élaboration d’un document d’application volontaire. Ces notes n’étaient pas formulées avec suffisamment de précision pour la loi, mais comme elles prévoyaient de très importantes exceptions, il fallait en tenir compte d’une façon ou d’une autre. Toutes ces difficultés faisaient de l’incorporation du texte intégral du Code dans la loi une solution peu attrayante du point de vue de la rédaction législative.

[45] L’annexe 1 laisse parfois la Cour dans le brouillard, ou même dans le noir le plus complet. L’article 4.3, par exemple, dispose que l’intéressé doit être informé et donner son consentement, «à moins qu’il ne soit pas approprié de le faire». L’article 4.3.4 formule

sensitive, depending on the context.” Clause 4.3.5 then goes on to say that “[i]n obtaining consent, the reasonable expectations of the individual are also relevant.”

[46] All of this to say that, even though Part 1 and Schedule 1 of the Act purport to protect the right of privacy, they also purport to facilitate the collection, use and disclosure of personal information by the private sector. In interpreting this legislation, the Court must strike a balance between two competing interests. Furthermore, because of its non-legal drafting, Schedule 1 does not lend itself to typical rigorous construction. In these circumstances, flexibility, common sense and pragmatism will best guide the Court.

The nature of the hearing and the deference owed to the Commissioner’s report

[47] Similar issues were recently examined by this Court in the context of the *Official Languages Act* [R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 31] (see *Forum des maires de la Péninsule acadienne v. Canada (Food Inspection Agency)*, [2004] 4 F.C.R. 276 (C.A.) (*Forum des maires*)). While the case dealt with a different statute, the provisions in the *Official Languages Act* with respect to the proceedings that may be commenced in the Federal Court are so similar to those found in the *Personal Information Protection and Electronic Documents Act* that the same reasoning can apply (see also, *Eastmond v. Canadian Pacific Railway* (2004), 16 Admin. L.R. (4th) 275 (F.C.), Lemieux J., at paragraphs 118-120). I find no difference on a procedural point of view between an application “for a remedy” (“*former un recours*”) under subsection 77(1) of the *Official Languages Act* and an application “for a hearing” (“*que la Cour entende*”) under subsection 14(1) of the Act. The investigations carried out pursuant to a complaint by the Official Languages Commissioner and the Privacy Commissioner basically follow the same pattern. The application to the Federal Court in both cases may be made by a complainant and is to be heard in a summary way. What is at issue in both proceedings is not the Commissioner’s

le critère de «la sensibilité des renseignements», mais on apprend plus loin que «tous les renseignements peuvent devenir sensibles suivant le contexte». Puis l’article 4.3.5 pose que «[d]ans l’obtention du consentement, les attentes raisonnables de la personne sont aussi pertinentes».

[46] Tout cela pour dire que, même si la partie 1 et l’annexe 1 de la Loi ont pour but de protéger le droit à la vie privée, elles visent aussi à faciliter la collecte, l’utilisation et la communication des renseignements personnels par le secteur privé. La Cour doit interpréter cette législation en trouvant le juste milieu entre deux intérêts concurrents. Qui plus est, étant donné le caractère non législatif de sa rédaction, l’annexe 1 ne se prête pas à l’interprétation rigoureuse habituellement possible. Cela étant, la meilleure solution pour la Cour est de se confier aux critères de la souplesse, du sens commun et du pragmatisme.

La nature de l’audience et la retenue judiciaire à observer à l’égard du rapport du commissaire

[47] Des questions analogues ont récemment été examinées par notre Cour dans le contexte de la *Loi sur les langues officielles* [L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 31] (voir *Forum des maires de la Péninsule acadienne c. Canada (Agence d’inspection des aliments)*, [2004] 4 R.C.F. 276 (C.A.) (*Forum des maires*)). S’il est vrai que cette affaire relevait d’une loi différente, les dispositions de la *Loi sur les langues officielles* concernant les procédures qui peuvent être engagées devant la Cour fédérale ressemblent à tel point aux dispositions correspondantes de la LPRPDE qu’on peut leur appliquer le même raisonnement (voir aussi la décision *Eastmond c. Canadien Pacifique Ltée* (2004), 16 Admin. L.R. (4th) 275; 2004 CF 852, le juge Lemieux, aux paragraphes 118 à 120). Je ne vois aucune différence du point de vue procédural entre la possibilité de «former un recours devant le tribunal» («*apply to the Court for a remedy*») garantie par le paragraphe 77(1) de la *Loi sur les langues officielles* et celle de demander «que la Cour entende» une question («*apply to the Court for a hearing*») que prévoit le paragraphe 14(1) de la Loi. Les enquêtes qu’effectuent le Commissaire aux langues officielles et le Commissaire à la protection de la vie privée à la suite d’une plainte suivent fondamentalement

report, but the conduct of the party against whom the complaint is filed. And the remedial power of the Court in the PIPED Act, even though not drafted in Charter [*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982* Schedule B, *Canada Act 1982, 1982, c. 11* (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]], language, is remarkably broad.

[48] As found in *Forum des maires*, therefore, the hearing under subsection 14(1) of the Act is a proceeding *de novo* akin to an action and the report of the Commissioner, if put in evidence, may be challenged or contradicted like any other document adduced in evidence. I may add a further argument in support of this finding: according to section 15 of the Act, the Commissioner may appear as a “party” at the hearing. To show deference to the Commissioner’s report would give a head start to the Commissioner when acting as a party and thus could compromise the fairness of the hearing. The *Official Languages Act* contains a similar provision, subsection 77(1).

The standing

[49] The appellant concedes that he has no personal interest in the consent issue to the extent that he does not allege that his privacy interests were infringed by TELUS’ action. As a result, TELUS argues that the appellant lacks the common law interest to address the Court on the consent issue. There is no challenge to the appellant’s standing in regard to the rate issue.

[50] We are dealing, here, with express statutory language where recourse is open to any “complainant” (subsection 14(1) of the Act). While a complainant is “an individual” who has filed a complaint with the Commissioner (subsection 11(1)), it flows from subsection 14(1) that only a complainant with respect to whose complaint a report was prepared by the

le même modèle. Dans les deux cas, le plaignant peut former une demande devant la Cour fédérale, demande qui fera l’objet d’une instruction sommaire. Ce qui est en question dans les deux sortes de procédures, ce n’est pas le rapport du commissaire, mais la conduite de la partie contre laquelle la plainte est déposée. Et le pouvoir de réparation de la Cour sous le régime de la LPRPDE, même s’il n’est pas défini dans le langage de la Charte [*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]], est remarquablement large.

[48] Par conséquent, suivant l’interprétation retenue dans l’arrêt *Forum des maires*, l’audience visée au paragraphe 14(1) de la Loi est une procédure *de novo* analogue à une action, et le rapport du commissaire, s’il est produit en preuve, peut être contesté ou contredit comme n’importe quel autre élément de la preuve documentaire. Autre argument à l’appui de cette conclusion: selon l’article 15 de la Loi, le commissaire a qualité pour comparaître comme «partie» à la procédure. Si l’on usait de retenue judiciaire à l’égard du rapport du commissaire, ce dernier serait avantagé dès le départ comme partie, ce qui compromettrait l’équité de l’audience. La *Loi sur les langues officielles* comprend une disposition semblable, au paragraphe 77(1).

La qualité pour agir

[49] L’appelant concède qu’il n’a pas d’intérêt personnel dans la question du consentement, dans la mesure où il ne soutient pas que l’activité de TELUS ait porté atteinte à son droit à la vie privée. TELUS excipe de ce fait pour affirmer que l’appelant n’a pas qualité en common law pour agir devant la Cour touchant la question du consentement. Elle ne conteste cependant pas sa qualité pour agir relativement à la question du tarif.

[50] Il se trouve que le paragraphe 14(1) de la Loi permet expressément au «plaignant» d’ester en justice. S’il est vrai que peut être considéré comme plaignant «tout intéressé» qui a déposé une plainte auprès du commissaire en vertu du paragraphe 11(1), il faut déduire du paragraphe 14(1) que seul le plaignant dont la plainte a fait l’objet d’un rapport du commissaire peut

Commissioner can apply to the Court. Where the Commissioner does not prepare a report for any of the reasons mentioned in subsection 13(2) (for example where the complaint is found by the Commissioner to be trivial, frivolous, vexatious or made in bad faith), the complainant cannot seek the benefit of a hearing under section 14 and hence must be satisfied with a judicial review proceeding under section 18 [as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 4; 2002, c. 8, s. 26] of the *Federal Courts Act* [R.S.C., 1985, c. F-7, s. 1 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 14)]. (I note in passing that the recourse under section 14 appears to be open only to the complainant, and not to the organization against which the complaint was made, with the awkward result that the only avenue open to the organization could be that of judicial review.)

[51] TELUS argues, by reason of the words “*tout intéressé*” found in the French text of subsection 11(1), that an individual who has no personal interest may not file a complaint with the Commissioner and should be restricted to having a “whistle blowing” interest under section 27 of the Act. That may well be the case before the Commissioner and it may well be that the Commissioner could refuse to prepare a report where he finds that a complainant has no personal interest, but I express no opinion on either matter. However, in situations where the Commissioner has prepared a report, and where his decision to do so has not been challenged, the individual who has filed the complaint becomes a complainant for the purposes of an application to the Court pursuant to section 14 of the Act as soon as the report is sent to that individual, whether or not his own personal information is at stake. (Compare with *Maheu v. IMS Health Canada* (2003), 24 C.P.R. (4th) 70 (F.C.T.D.), Lemieux J., at paragraph 59; affd (2003), 29 C.P.R. (4th) 425 (F.C.A.)

[52] I recognize that the granting of standing in these circumstances is exceptional, but I cannot read the provisions of the Act otherwise, and even more so when one considers that the hearing before the Court is, pursuant to the very words of subsection 14(1), “in respect of any matter in respect of which the complaint was made, or that is referred to in the Commissioner’s report”. The recognition of standing to bring proceedings

ester devant la Cour. Dans le cas où le commissaire n’a pas dressé de rapport pour l’une ou l’autre des raisons énumérées au paragraphe 13(2)—par exemple s’il a conclu que la plainte est futile, vexatoire ou entachée de mauvaise foi —, le plaignant ne peut agir devant la Cour en vertu de l’article 14 et doit donc se contenter de demander un contrôle judiciaire sous le régime de l’article 18 [mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 4; 2002, ch. 8, art. 26] de la *Loi sur les Cours fédérales* [L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 1 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 14)]. (Je note en passant que le recours prévu à l’article 14 ne semble possible que pour le plaignant, et non pour l’organisation faisant l’objet de sa plainte, ce qui a pour fâcheuse conséquence que cette dernière pourrait n’avoir d’autre recours que le contrôle judiciaire.)

[51] TELUS, se fondant sur les termes «*tout intéressé*» du texte français du paragraphe 11(1), fait valoir qu’il faut être personnellement intéressé pour déposer une plainte auprès du commissaire et que l’on ne devrait concéder à quiconque ne l’est pas que le rôle de dénonciation prévu à l’article 27 de la Loi. Ce pourrait bien être le cas dans la sphère de compétence du commissaire, et il se pourrait bien que celui-ci ait la faculté de refuser d’établir un rapport sur une plainte dont il conclurait que l’auteur n’est pas personnellement intéressé, mais je ne me prononcerai sur ni l’une ni l’autre de ces questions. Toutefois, dans le cas où le commissaire a effectivement dressé un rapport et où sa décision de le faire n’a pas été attaquée, la personne qui a déposé la plainte devient un plaignant, aux fins de la faculté d’ester devant la Cour en vertu de l’article 14 de la Loi, dès qu’il a reçu le rapport, que les renseignements personnels en jeu le concernent ou non lui-même. (Comparer *Maheu c. IMS Health Canada* (2003), 24 C.P.R. (4th) 70; [2003 CFPI 1], le juge Lemieux, au paragraphe 59; confirmé par (2003), 29 C.P.R. (4th) 425 (C.A.F.)

[52] J’admets qu’il est exceptionnel qu’on reconnaisse la qualité pour agir dans de tels cas, mais je ne puis interpréter autrement les dispositions de la Loi, d’autant plus que le libellé même du paragraphe 14(1) porte que le plaignant peut demander que la Cour entende «*toute question qui a fait l’objet de la plainte—ou qui est mentionnée dans le rapport*». Toutefois, la reconnaissance de la qualité pour ester devant la Cour

to the Court does not, however, affect the inherent jurisdiction of the Court to decline to hear a matter which no longer has any object or which is normally considered non-justiciable (see *Chiasson v. Canada* (2003); 226 D.L.R. (4th) 351 (F.C.A.)). Nor does it affect the duty of the Court not to grant a remedy which would lead it astray from its role as judicial arbiter (see *Forum des Maires*).

The consent issue

[53] Much was said before us and in the reasons of the Federal Court about section 7 of the Act and paragraph 1(a) of the Regulations. On the one hand, they exempt an organization from the requirement under clause 4.3 of Schedule 1 of obtaining the knowledge and consent of the individual when the personal information is “publicly available.” On the other hand, they deem to be publicly available personal information consisting of the name, address and telephone number of a subscriber that appears in a publicly available telephone directory (but only where the subscriber can refuse to have the information appear in the directory).

[54] With respect, I am of the view that section 7 of the Act and paragraph 1(a) of the Regulations are not applicable in the case at bar. The provisions apply when personal information consisting of the name, address and telephone number of a subscriber already appears in a publicly available telephone directory. They enable organizations to collect, use or disclose that existing information for their own purposes. But the provisions do not, and indeed cannot, apply to the very organization that initially collects the information for the purpose of publishing a telephone directory that will, once published, become publicly available.

[55] Indeed, the fact that the use of personal information contained in publicly available telephone directories can be so widespread because of these Regulations militates in favour of the Court exercising additional caution when determining issues pertaining to initial listings in telephone directories.

n’influe pas sur la compétence inhérente de celle-ci pour refuser d’entendre une question qui n’a plus d’objet ou qui n’est normalement pas considérée comme relevant de la compétence des tribunaux judiciaires (voir *Chiasson c. Canada* (2003), 226 D.L.R. (4th) 351 (C.A.F.)). Elle n’influe pas non plus sur le devoir de la Cour de ne pas accorder de réparation qui la détournerait de son rôle d’arbitre judiciaire (voir *Forum des maires*).

La question du consentement

[53] Il a beaucoup été question, devant nous et dans l’exposé des motifs de la Cour fédérale, de l’article 7 de la Loi et de l’alinéa 1a) du Règlement. Le premier dispense l’organisation de l’obligation, énoncée à l’article 4.3 de l’annexe 1, d’informer la personne et d’obtenir son consentement dans le cas où il s’agit d’un renseignement «auquel le public a accès». Selon le second, sont réputés appartenir à cette catégorie les renseignements personnels—nom, adresse et numéro de téléphone des abonnés—figurant dans un annuaire téléphonique accessible au public (mais seulement si l’abonné peut refuser que ces renseignements y figurent).

[54] Soit dit en toute déférence, j’estime que ni l’article 7 de la Loi ni l’alinéa 1a) du Règlement ne sont applicables à la présente espèce. En effet, ces dispositions s’appliquent au cas où les renseignements personnels—nom, adresse et numéro de téléphone de l’abonné—figurent déjà dans un annuaire téléphonique accessible au public. Elles permettent aux organisations de recueillir, d’utiliser ou de communiquer à leurs propres fins ces renseignements déjà existants. Mais ces dispositions ne s’appliquent pas, et en fait ne peuvent pas s’appliquer, à l’organisation même qui recueille au départ ces renseignements afin de publier un annuaire téléphonique qui deviendra, une fois publié, accessible au public.

[55] On peut même dire que le fait que l’utilisation des renseignements personnels figurant dans les annuaires téléphoniques accessibles au public puisse être aussi répandue à cause de ce règlement doit inciter la Cour à faire preuve d’autant plus de prudence s’agissant de décider les questions relatives à l’inscription initiale dans un annuaire téléphonique.

[56] Principles 2, “Identifying Purposes,” and 3, “Consent,” are at the heart of this appeal. Principle 3, I hasten to add, despite its name, “requires ‘knowledge and consent’” (clause 4.3.2). In other words, Principle 3 requires informed consent.

[57] Principle 2 requires an organization to identify the purposes for which personal information is collected at or before the time the information is collected (clause 4.2). It also requires the organization to specify the identified purposes to the individual at or before the time of the collection (clause 4.2.3) and, where personal information that has been collected is to be used for a purpose not previously identified, the new purpose shall be identified prior to use and the consent of the individual is required before information can be used for that purpose (clause 4.2.4).

[58] Clauses 4.2.3 and 4.2.4 are particularly relevant in the case at bar as they clearly impose on the organization the burden of making clear to the individual all the purposes for which the personal information is collected at or before the time of collection.

[59] Principle 3 requires “[t]he knowledge and consent of the individual . . . for the collection, use or disclosure of personal information, except where inappropriate.” In appropriateness is not defined and I suspect that it may refer at least to section 7 of the Act which authorizes collection without knowledge or consent in some circumstances (see paragraph 21 [of these reasons]). (I note that the English text of subsections 7(1), (2) and (3) refers to “knowledge or consent,” while the French text refers to “à l’insu de l’intéressé et sans son consentement” (my emphasis). Nothing in my view turns on the difference as it appears clearly from clause 4.3 of Schedule 1 that the principle of consent requires knowledge and consent.)

[56] Les principes 2 «Détermination des fins de la collecte des renseignements» et 3 «Consentement» forment les questions centrales du présent appel. Je m’empresse d’ajouter que suivant le principe 3—qui se révèle ainsi comporter plus que ce que son nom indique —, «il faut informer la personne [. . .] et obtenir son consentement» (article 4.3.2). Autrement dit, le principe 3 exige le consentement éclairé.

[57] Selon le principe 2, les fins auxquelles les renseignements personnels sont recueillis doivent être déterminées par l’organisation avant la collecte ou au moment de celle-ci (article 4.2). Ce principe prévoit aussi l’obligation pour l’organisation de préciser à l’intéressé les fins auxquelles les renseignements sont destinés avant la collecte ou au moment de celle-ci (article 4.2.3). En outre, dans le cas où l’organisation prévoit d’utiliser les renseignements personnels recueillis à des fins non précisées antérieurement, ces nouvelles fins doivent être précisées avant l’utilisation et il faut obtenir le consentement de la personne concernée avant d’utiliser les renseignements à cette nouvelle fin (article 4.2.4).

[58] Les articles 4.2.3 et 4.2.4 sont particulièrement pertinents pour la présente espèce dans la mesure où ils imposent manifestement à l’organisation la charge de préciser à la personne toutes les fins auxquelles elle recueille les renseignements personnels qui la concernent avant la collecte ou au moment de celle-ci.

[59] Selon le principe 3, «[t]oute personne doit être informée de toute collecte, utilisation ou communication de renseignements personnels qui la concernent et y consentir, à moins qu’il ne soit pas approprié de le faire». On ne précise pas le sens des termes «pas approprié»; j’ai le sentiment qu’ils se rapportent peut-être au moins à l’article 7 de la Loi, qui autorise la collecte de renseignements personnels à l’insu de l’intéressé et sans son consentement dans certains cas (voir le paragraphe 21 [des présents motifs]). (Je note que le texte anglais des paragraphes 7(1), (2) et (3) porte «*without the knowledge or consent*», tandis que le texte français dit «à l’insu de l’intéressé et sans son consentement» (non souligné dans l’original). Cette différence de formulation est à mon sens dénuée de signification, puisqu’il ressort à l’évidence de l’article

[60] Organizations shall make a reasonable effort to ensure that the individual is advised of the purposes for which the information will be used (clause 4.3.2). Consent, and therefore knowledge, are required for the collection of personal information and the subsequent use or disclosure of this information and, typically, an organization will seek consent for the use or disclosure of the information at the time of collection (clause 4.3.1). The form of the consent sought by the organization, and the way in which the organization seeks consent, may vary, depending upon the circumstances and the type of information (clauses 4.3.4 and 4.3.6). In obtaining consent, the reasonable expectations of the individual are relevant (clause 4.3.5). Implied consent would generally be appropriate when the information is less sensitive (clause 4.3.6). Examples of ways in which individuals can give consent are: on application forms, on checkoff boxes, over the telephone, at the time of use, all of which imply that the consent is given at the time of collection and before use.

[61] Timing, therefore, as was the case with respect to Principle 2, is also of the essence with respect to Principle 3. In most instances, the requirement of knowledge and consent has to be met by the organization at the time of collection and prior to use. Brochures and tools which are made available to the individual after the time of collection and sometimes even after the time of use cannot be relied on to determine whether knowledge was acquired and consent given by an individual at the time of collection. These brochures and tools are made available by the organization in compliance with Principle 8, "Openness," which requires organizations to make readily available to individuals specific information about its policies and practices relating to the management of personal information. Compliance with Principle 8 will generally come too late for compliance with Principle 3. Openness can, of course,

4.3 de l'annexe 1 que le principe du consentement exige à la fois l'information de l'intéressé et son consentement.)

[60] Les organisations doivent faire un effort raisonnable pour s'assurer que la personne est informée des fins auxquelles les renseignements seront utilisés (article 4.3.2). Il faut obtenir le consentement de la personne concernée—et donc l'informer—avant de recueillir des renseignements personnels à son sujet et d'utiliser ou de communiquer les renseignements recueillis; généralement, une organisation obtient le consentement des personnes concernées relativement à l'utilisation et à la communication des renseignements personnels au moment de la collecte (article 4.3.1). La forme du consentement que l'organisation cherche à obtenir et la façon dont elle obtient ce consentement peuvent varier selon les circonstances et la nature des renseignements (articles 4.3.4 et 4.3.6). Dans l'obtention du consentement, les attentes raisonnables de la personne sont pertinentes (article 4.3.5). Lorsque les renseignements sont moins sensibles, un consentement implicite serait normalement jugé suffisant (article 4.3.6). Le consentement peut revêtir différentes formes, pouvant par exemple être donné dans un formulaire de demande de renseignements, en ne cochant pas une case, au téléphone ou au moment de l'utilisation; toutes ces formes impliquent que le consentement est donné au moment de la collecte et avant l'utilisation.

[61] Le moment est donc une considération essentielle pour ce qui concerne le principe 3, comme il l'est pour le principe 2. Dans la plupart des cas, l'obligation d'informer l'intéressé et d'obtenir son consentement doit être remplie au moment de la collecte et avant l'utilisation. On ne peut s'appuyer sur les brochures et autres documents communiqués à l'intéressé au moment de la collecte, et parfois même après l'utilisation, pour établir si l'intéressé a été informé et a donné son consentement au moment de la collecte. Ces brochures et autres documents sont communiqués par l'organisation en application du principe 8 «Transparence», selon lequel l'organisation doit faire en sorte que des renseignements précis sur ses politiques et ses pratiques concernant la gestion des renseignements personnels soient facilement accessibles à toute personne. L'application du principe 8 arrive généralement trop tard

set the course for a finding of tacit consent should it be eventually demonstrated that first-time customers are aware of the brochures at the time they subscribe.

[62] It was found by the Judge that TELUS and its affiliates use and disclose the names, addresses, and telephone numbers appearing in a telephone directory of TELUS customers (the “listing information”) through the following services (at paragraph 15 of the reasons):

- Printed telephone directories commonly known as the White Pages. There is one annual White Pages for the region described as “Metro Vancouver” and there are several others covering sub-regions or neighbourhoods within Vancouver. Each White Pages includes the *listing information* of TELUS’ customers residing in the applicable region or sub-region who have not subscribed for NPNS.

- When new customers subscribe for local residential service, they are automatically included in the directories unless they also subscribe for NPNS. If they subscribe for NPNS, their listing must be manually “flagged” to ensure that their *listing information* is not included with the information that is provided to directory assistance and for the purpose of printing the directory. NPNS accounts also require ongoing extra security and special handling. Thus, the provision of NPNS results in some additional costs to TELUS.

- Dial-in directory assistance commonly known as “411”, which TELUS offers to members of the general public, generally for a fee.

- Internet directory assistance called “People Finder”, also offered to members of the general public. It is a service provided by TELUS Advanced Services Inc., an affiliate of TELUS. This service also offers a reverse-lookup function, whereby a member of the general public can enter a telephone number and find out *listing information* associated with it. However, the *listing information* of TELUS customers who have subscribe for NPNS is not included in the database.

- Through services called Directory File Service and Basic Listing Interchange File Service, TELUS discloses, for a fee,

pour valoir celle du principe 3. Toutefois, la transparence peut évidemment préparer la voie à une constatation de consentement implicite dans le cas où il serait démontré que les nouveaux abonnés connaissaient le contenu des brochures en question au moment de leur abonnement.

[62] Le juge de première instance a constaté que TELUS et ses affiliées utilisent et communiquent les noms, adresses et numéros de téléphone figurant dans les annuaires téléphoniques de TELUS (renseignements dont nous avons souligné ici les désignations diverses) dans le cadre des services suivants (au paragraphe 15 des motifs):

- des annuaires téléphoniques, communément appelés les pages blanches, qui sont publiés une fois par année dans la région métropolitaine de Vancouver; plusieurs autres annuaires sont publiés pour les différentes régions et les quartiers de Vancouver. Dans chaque annuaire figurent les inscriptions des abonnés de TELUS qui résident dans la région ou le quartier concerné et qui n’ont pas adhéré au service de non-publication;

- lorsque de nouveaux clients s’abonnent au service local résidentiel, ils sont automatiquement inscrits dans les annuaires, à moins qu’ils n’aient souscrit au service de non-publication. Si un client s’abonne au service de non-publication, son inscription doit être «consignée» manuellement pour s’assurer que les coordonnées du client ne soient pas incluses dans les données fournies à l’assistance-annuaire et dans celles utilisées pour l’édition des annuaires. Les comptes visés par un numéro non publié doivent également faire l’objet de mesures de sécurité additionnelles constantes et être traitées de manière particulière. La prestation du service de non-publication entraîne donc certains coûts pour TELUS;

- l’assistance-annuaire par téléphone, le «411», que TELUS offre aux membres du grand public moyennant des frais;

- l’assistance-annuaire sur Internet pour trouver une personne (*People Finder*), également offerte au grand public par TELUS. Ce service, assuré par une affiliée de TELUS, TELUS Advanced Services Inc., comprend également une fonction de recherche inversée permettant au public de retrouver des renseignements sur un abonné au moyen d’un simple numéro de téléphone. Toutefois, les renseignements concernant les abonnés ayant souscrit au service de non-publication ne figurent pas dans cette base de données;

- par le biais de services de bases de données appelées *Directory File Service* et *Basic Listing Interchange File*

listing information of its customers. The CRTC requires TELUS to provide these services to independent directory publishers and certain other organizations, pursuant to Tariff Items 23 and 210 in British Columbia.

- TELUS' directory publisher, Dominion Information Services Inc. (Dominion), provides selected *listing information*, for a fee, to selected organizations (List Services). The *listing information* so provided excludes all information for TELUS customers who have subscribed for NPNS as well as for those who have requested to be "de-listed".

- Dominion also provides *listing information* in a CD-ROM format that can be purchased as a retail product under licence to anyone who wishes to purchase it. The CD-ROM can be used for reference only, has limited printout availability, and is copy protected and encrypted to avoid misuse. The licences provide that it cannot be used to publish alternate directories or to print the entire contents.

[63] TELUS' practice with respect to seeking the consent of its first-time customers was summarized as follows by the Judge (at paragraphs 38-40):

In his affidavit, Jim Brooks, TELUS Vice-President, Business Transformation, informs us of the procedure that is followed when a customer subscribes to a new telephone line. TELUS customer service representatives are instructed to indicate to customers that the telephone line includes a listing in TELUS directories; customers are asked how they would like their personal information to appear in the directories; and the representatives discuss privacy concerns and listing options with the customer if the customer expresses an interest in not being published. New customers also receive a welcoming letter with an accompanying brochure entitled "Our privacy Commitment to You". The brochure sets out, inter alia, the purposes for which TELUS collects, uses, and discloses customers' personal information. It also advises customers of their right to be de-listed.

The White Pages specifically detail how TELUS uses *personal information and the various privacy oriented service options* provided by TELUS. They also indicate to whom

Service, TELUS divulgue, moyennant rémunération, les données relatives aux inscriptions de ses abonnés. Le CRTC oblige TELUS à fournir ces services à des éditeurs d'annuaires indépendants et à certaines organisations en Colombie-Britannique, conformément aux articles 23 et 210 du Tarif;

- la société chargée de publier les annuaires de TELUS, Dominion Information Services Inc. [Dominion], fournit contre rémunération certaines données relatives aux inscriptions à des organisations choisies [les services de répertoire]. Ces données ne comprennent aucune information sur les abonnés au service de non-publication et les abonnés ayant demandé que leur numéro soit retiré des listes;

- Dominion propose également un CD-ROM contenant les données relatives aux inscriptions, également vendu au détail et accessible à quiconque souhaite acquérir cette information. Le CD-ROM peut être utilisé en mode consultation seulement, les fonctions d'impression sont limitées et il est protégé contre la copie et chiffré pour empêcher toute utilisation malveillante. La licence précise qu'il est interdit d'utiliser le CD-ROM pour publier d'autres annuaires ou imprimer l'intégralité de son contenu.

[63] La pratique de TELUS concernant l'obtention du consentement de ses nouveaux abonnés a été résumée comme suit par le juge de première instance (aux paragraphes 38 à 40):

Dans sa déclaration assermentée, Jim Brooks, vice-président à la transformation des activités chez TELUS, nous informe de la procédure suivie lorsqu'un client s'abonne à une nouvelle ligne téléphonique. Les représentants du service à la clientèle de TELUS ont reçu pour directive d'aviser le client que la ligne téléphonique comprend la publication de son inscription dans les annuaires de TELUS. Ils demandent au client de quelle manière celui-ci souhaite que ses renseignements personnels apparaissent dans les annuaires. Les représentants discutent également des questions se rapportant à la protection des renseignements personnels et lui présentent les options de publication disponibles si ce dernier indique qu'il ne souhaite pas figurer dans les publications. Les nouveaux clients reçoivent également une lettre de bienvenue accompagnée d'une brochure les informant de l'engagement de l'entreprise en matière de protection des renseignements personnels (*Our Privacy Commitment to You*). Dans la brochure, TELUS précise notamment pourquoi elle recueille, utilise et divulgue les renseignements personnels sur les abonnés; elle informe également les clients qu'ils ont le droit de faire rayer leur nom des listes.

Dans les pages blanches, TELUS explique clairement comment elle utilise les renseignements personnels et elle définit les différentes options de service offertes aux clients

TELUS discloses information and how a customer's information can be used. There are also specific instructions on how customers can withdraw their consent, verify or change their personal information at any time.

Furthermore, TELUS maintains a toll free number which is dedicated to providing information to customers who wish to discuss privacy issues. TELUS also maintains a website where customers can obtain information about its privacy practices. In addition to those services, TELUS employs a full-time Privacy Officer who is accountable for privacy policies and practices.

[64] The Judge, before reaching his conclusion at paragraph 48 that TELUS had "valid consent under the PIPEDA to publish its customers' personal information in [their] directories," expressed the opinion that (at paragraph 41)

It is a long-standing and well established practice of telephone companies to include directory listings as part of residential telephone services. Thus, in addition to being notified of the fact by TELUS, customers have a reasonable expectation that unless they subscribe to NPNS, their *listing information* will be published in the phone directory.

and (at paragraph 47):

. . . I believe that once a TELUS representative has asked a new subscriber how he or she would like his or her *listing information* to appear in the telephone directory, it is open to that subscriber to enquire on the options available to him or her. If the privacy of such information is fundamental or simply desired by a subscriber, it is his or her responsibility to educate him or herself, either by asking the representative or through the various tools which have been put at the public's disposal by TELUS.

[65] I find, in the circumstances, that proper consent was not, and could not have been given, by TELUS first-time customers with respect to the use by TELUS of the personal information in its Internet directory

pour protéger leur vie privée. TELUS indique également à qui les renseignements sont divulgués et de quelle manière ces renseignements sont susceptibles d'être utilisés. Des directives précises sont également mises à la disposition des clients sur la manière de retirer leur consentement et de vérifier ou modifier leurs renseignements personnels en tout temps.

En outre, TELUS offre un numéro sans frais spécialement destiné à fournir de l'information aux clients qui souhaitent discuter de questions se rapportant à la protection des renseignements personnels. TELUS met également à la disposition de ses clients un site Web où ils peuvent obtenir de l'information concernant les pratiques de l'entreprise en matière de vie privée. En plus de ces services, TELUS emploie à plein temps un commissaire à la protection des renseignements personnels qui doit rendre compte des politiques et des pratiques en matière de vie privée.

[64] Le juge, avant de formuler au paragraphe 48 sa conclusion selon laquelle TELUS avait «obtenu un consentement valable en vertu de la LPRPDE lui permettant de publier les renseignements personnels concernant ses abonnés dans les annuaires téléphoniques de l'entreprise», a exprimé les opinions suivantes (aux paragraphes 41 et 47):

La publication d'annuaires téléphoniques dans le cadre du service de téléphone résidentiel est une pratique de longue date largement répandue parmi les fournisseurs de services téléphoniques. Ainsi, outre le fait que TELUS les informe de cette pratique, les clients s'attendent raisonnablement à ce que leurs renseignements personnels soient publiés dans l'annuaire téléphonique, à moins qu'ils ne souscrivent au service de non-publication.

[. . .]

[. . .] je crois que lorsqu'un représentant de TELUS demande à un nouveau client quelles sont ses préférences quant à la manière dont ses renseignements personnels doivent figurer dans l'annuaire téléphonique, ce client est libre de demander les options qui s'offrent à lui. Si le caractère confidentiel de ces renseignements est fondamental pour le client ou si celui-ci souhaite simplement qu'ils ne soient pas publiés, il lui appartient d'obtenir l'information pertinente, soit en s'adressant au représentant, soit en se servant des différents outils que TELUS met à la disposition du public.

[65] Je conclus, vu les faits, que les nouveaux abonnés n'ont pas donné, ni ne pouvaient donner, un consentement valable à l'utilisation par TELUS des renseignements personnels les concernant dans le cadre

assistance service, in its directory file service and basic listing interchange file service and its CD-ROM service. These services were not identified at the time of enrolment and there is no evidence that they were so connected with the primary purposes of telephone directories that a new customer would reasonably consider them as appropriate. There is no evidence that TELUS made any “effort,” let alone a “reasonable” one, within the meaning of clause 4.3.2, to ensure that its first-time customers are advised of the secondary purposes at the time of collection. The Judge makes no specific finding with respect to these services, which in itself is a reviewable error.

[66] With respect to the primary purposes, the Judge found that reasonable first-time customers would be well aware of the established practice of telephone companies to include directory listings as part of their residential telephone services (I include here the 411 service as well) and that a reasonable person would consider such purposes to be appropriate. Such deemed knowledge would enable TELUS to assume that the first-time customers are aware of the primary purposes for which their personal information is collected and implicitly agree to their name, address and telephone number appearing in the directory listings unless they say otherwise at the time of enrolment. The Judge’s finding seems to be based on a short passage in the CRTC’s *Report to the Governor in Council on Directory Subscriber Listings and on Unlisted Number Service* (see paragraph 29 [of these reasons]).

[67] The Judge’s conclusion and the CRTC’s finding that first-time customers can be considered to have consented to the primary uses if they do not, on their own initiative, request an unlisted number, are not compatible, in my respectful view, with the very exercise of seeking informed consent before or at the time of enrolment mandated by Part 1 of the Act and by

de son service d’assistance-annuaire sur Internet, de ses services de base de données—désignés *Directory File Service* et *Basic Listing Interchange File Service*—et de son service CD-ROM. Les clients n’étaient pas informés de l’existence de ces services au moment de l’abonnement, et aucun élément de la preuve ne donne à penser qu’ils soient liés de si près à l’objet premier des annuaires téléphoniques que les nouveaux abonnés puissent raisonnablement les considérer comme appropriés. Aucun élément de la preuve ne tend à établir que TELUS ait fait un «effort», encore moins un «effort raisonnable», au sens de l’article 4.3.2, pour faire en sorte que les nouveaux abonnés soient informés des fins secondes de la collecte au moment de celle-ci. Le juge de première instance ne formule pas de conclusion distincte au sujet de ces services, ce qui constitue en soi une erreur susceptible de révision.

[66] Pour ce qui concerne les fins premières de la collecte, le juge a conclu que les nouveaux abonnés raisonnables n’ignorerait pas que les compagnies de téléphone ont pour habitude d’inscrire leurs abonnés dans des annuaires et sur les listes de l’assistance-annuaire (service 411) dans le cadre de leurs services résidentiels et qu’une personne raisonnable considérerait ces fins comme appropriées. Cette connaissance présumée autoriserait TELUS à supposer que les nouveaux abonnés sont au courant des fins premières auxquelles sont recueillis les renseignements personnels qui les concernent et consentent implicitement à ce que leur nom, leur adresse et leur numéro de téléphone figurent dans les annuaires et les répertoires de l’assistance-annuaire, sauf avis contraire au moment de l’abonnement. Les conclusions du juge de première instance semblent fondées sur un court passage du *Rapport au gouverneur en conseil sur les listes d’inscriptions d’abonnés dans les annuaires et sur le service de numéro non inscrit*. (voir le paragraphe 29 [des présents motifs]).

[67] La conclusion du juge de première instance et le postulat du CRTC, comme quoi les nouveaux abonnés peuvent être considérés comme ayant consenti à l’utilisation aux fins premières s’ils ne demandent pas de leur propre initiative que leur numéro ne soit pas inscrit, ne me semblent pas compatibles, soit dit en toute déférence, avec la recherche même d’un consentement

Schedule 1. A consent is not informed if the person allegedly giving it is not aware at the time of giving it that he or she had the possibility to opt out. First-time customers have the right to know before their personal information becomes “publicly available” within the meaning of section 7 of the Act, with all the consequences that might flow from such publicity, that they can exercise their right to privacy and choose not to be listed. This, it seems to me, is a fair compromise between one’s right to privacy and the industry’s needs.

Whether the Court has jurisdiction to examine the legality of the rates imposed by the CRTC with respect to the use of the non-published number service

[68] As I understand the appellant’s argument, TELUS cannot be permitted to charge its customers merely for exercising their statutory right to privacy. This practice would infringe clause 4.3.3 of Schedule 1 which prescribes that “[a]n organization shall not, as a condition of the supply of a . . . service, require an individual to consent to the collection . . . of information.” I will come back to this provision when I examine the merits of the rate issue. I merely quote it now to explain the type of jurisdiction we are talking about at this point.

[69] The Judge at paragraph 60 of his reasons found that the Court had no jurisdiction over the rate issue, “as it is a matter within the exclusive jurisdiction of the CRTC.” Counsel for the respondent, in support of that finding, relies on the line of reasoning stemming from the decision of the Supreme Court of Canada in *St. Anne Nackawic Pulp & Paper Co. v. Canadian Paper Workers Union, Local 219*, [1986] 1 S.C.R. 704; *Weber v. Ontario Hydro*, [1995] 2 S.C.R. 929; *Regina Police Assn. Inc. v. Regina (City) Board of Police Commissioners*, [2000] 1 S.C.R. 360 and, more recently, in *Quebec (Attorney General) v. Quebec (Human Rights Tribunal)*, [2004] 2 S.C.R. 223.

éclairé au moment de l’abonnement ou avant celui-ci, dont la partie 1 de la Loi et son annexe 1 font une obligation. Le consentement n’est pas éclairé si la personne qui est censée l’avoir donné ne savait pas, au moment où elle l’a donné, qu’elle avait la possibilité de ne pas être inscrite. Les nouveaux abonnés ont le droit d’être informés, avant que les renseignements personnels les concernant ne deviennent des renseignements «au[x]quel[s] le public a accès» au sens de l’article 7 de la Loi—compte tenu de toutes les conséquences que peut entraîner cette publication—, qu’ils peuvent exercer leur droit à la vie privée et choisir de ne pas être inscrits. Cela me paraît être un compromis équitable entre le droit à la vie privée des personnes physiques et les besoins des entreprises.

Le point de savoir si la Cour a compétence pour examiner la légalité des tarifs fixés par le CRTC pour l’utilisation du service de non-publication

[68] Si je comprends bien la thèse de l’appelant, TELUS ne pourrait être autorisée à faire payer à ses clients le simple exercice du droit à la vie privée que leur garantit la loi. Cette pratique contreviendrait à l’article 4.3.3 de l’annexe 1, selon lequel «[u]ne organisation ne peut pas, pour le motif qu’elle fournit [. . .] un service, exiger d’une personne qu’elle consente à la collecte de renseignements». Je reviendrai à cette disposition lorsque j’examinerai au fond la question du tarif. Je ne la cite ici que pour préciser de quel type de compétence il s’agit en l’occurrence.

[69] Le juge de première instance conclut au paragraphe 60 de l’exposé de ses motifs que la Cour n’a pas compétence relativement à la question du tarif, «car il s’agit d’une question relevant de la compétence exclusive du CRTC». L’avocate de l’intimée invoque à l’appui de cette conclusion la logique découlant des arrêts suivants de la Cour suprême du Canada: *St. Anne Nackawic Pulp & Paper Co. c. Syndicat canadien des travailleurs du papier (Section locale 219)*, [1986] 1 R.C.S. 704; *Weber c. Ontario Hydro*, [1995] 2 R.C.S. 929; *Regina Police Assn. Inc. c. Regina (Ville) Board of Police Commissioners*, [2000] 1 R.C.S. 360; et enfin *Québec (Procureur général) c. Québec (Tribunal des droits de la personne)*, [2004] 2 R.C.S. 223.

[70] I must say at the outset that I find this whole exercise somehow sterile. I do so for two reasons. First, the issue will ultimately and in any event be decided by the Federal Court of Appeal, either on appeal (as here) from a decision of the Federal Court made under the PIPED Act or on appeal on a question of law from a decision of the CRTC made under the *Telecommunications Act* [S.C. 1993, c. 38]. Second, the CRTC did not assert, let alone exercise, its jurisdiction on the issue and there is no risk, therefore, of conflicting decisions. At worst, as can be seen from the abstract quoted in paragraph 35 [of these reasons], the CRTC appears to be of the view that its privacy standards may differ from those set out in the PIPED Act. This startling proposition may have to be examined when the occasion arises.

[71] The issue, here, is not whether the Privacy Commissioner, but whether the Federal Court has jurisdiction. The Commissioner, in any event, is not a tribunal and has no decision-making power under the PIPED Act. At best, the Commissioner can form an opinion on the issue and include it in his report. As the report is not a “decision,” there can be no conflict with the decision of a court or tribunal found to have exclusive, concurrent or overlapping jurisdiction to determine the issue.

[72] The CRTC, on the other hand, is a decision-making tribunal. Section 25 of the *Telecommunications Act* prohibits any Canadian carrier from providing a telecommunications service except in accordance with a tariff filed and approved by the CRTC that specifies the rate. Section 27 ensures that every rate charged for a telecommunication service is “just and reasonable.” Paragraph 7(i) includes in the list of objectives of the Canadian telecommunications policy that of “contribut[ing] to the protection of the privacy of persons.”

[73] Paragraph 32(a) allows the CRTC, for the purposes of Part III, which is the one with which we are

[70] Je dois dire d’entrée de jeu que je ne vois guère d’utilité à toute cette argumentation, et ce, pour deux raisons. Premièrement, la question sera en fin de compte et de toute façon décidée par la Cour d’appel fédérale, dans le cadre d’un appel soit—comme dans le cas présent—d’une décision de la Cour fédérale rendue sous le régime de la LPRPDE, soit—à propos d’une question de droit—d’une décision du CRTC rendue sous le régime de la *Loi sur les télécommunications* [L.C. 1993, ch. 38]. Deuxièmement, le CRTC n’a pas revendiqué, et encore moins exercé, de compétence sur cette question, de sorte qu’il n’y a pas risque de décisions contradictoires. En mettant les choses au pis, le CRTC semble penser, comme le révèle le passage cité au paragraphe 35 [des présents motifs], que ses normes relatives à la protection des renseignements personnels pourraient être différentes de celles qu’établit la LPRPDE. Cette étonnante proposition pourrait devoir être examinée quand l’occasion s’en présentera.

[71] La question que soulève la présente espèce est de savoir si la Cour fédérale—et non le Commissaire à la protection de la vie privée—a compétence. Le commissaire, de toute façon, n’est pas un tribunal, et la LPRPDE ne lui confère pas de pouvoir décisionnel. Le plus qu’il peut faire est de se former une opinion sur la question et de l’exprimer dans son rapport. Comme le rapport n’est pas une «décision», il ne peut entrer en conflit avec la décision d’un tribunal judiciaire ou administratif qui serait déclaré avoir compétence—exclusive, concurrente ou par chevauchement—pour trancher la question.

[72] Le CRTC, lui, est un tribunal décisionnel. L’article 25 [mod. par L.C. 1999, ch. 31, art. 199] de la *Loi sur les télécommunications* dispose que l’entreprise canadienne doit fournir les services de télécommunication en conformité avec la tarification, déposée auprès du CRTC et approuvée par celui-ci, fixant les tarifs à imposer ou à percevoir. L’article 27 porte que tous les tarifs des services de télécommunication doivent être «justes et raisonnables». L’alinéa 7i) inscrit parmi les objectifs de la politique canadienne des télécommunications celui de «contribuer à la protection de la vie privée des personnes».

[73] L’alinéa 32a) habilite le CRTC, pour l’application de la partie III (celle qui nous intéresse ici),

concerned, to “approve the establishment of classes of telecommunications services and permit different rates to be charged for different classes of services.” Paragraph (g) goes on to give the CRTC the power, “in the absence of any applicable provision in this Part, [to] determine any matter and make any order relating to the rates, tariffs or telecommunications services of Canadian carriers.”

[74] Section 47 orders the CRTC to exercise its powers with a view to implementing the Canadian telecommunications policy objectives and ensuring that carriers provide services and charge rates in accordance with section 27. Section 48 empowers the CRTC to “make a determination in respect of anything prohibited, required or permitted to be done under Part . . . III” (i.e. sections 25 to 46). Section 52 provides that the CRTC “may, in exercising its powers and performing its duties under this Act . . . determine any question of law or of fact”.

[75] It is therefore arguable, taking into account the relevant provisions and circumstances, that the CRTC has jurisdiction to determine the legality of the rates it otherwise approves (see *Nova Scotia (Workers’ Compensation Board) v. Martin*; *Nova Scotia (Workers’ Compensation Board) v. Laseur*, [2003] 2 S.C.R. 504, at page 537). Since the CRTC did not intervene in these proceedings, I shall limit myself to assuming, without deciding, that it has jurisdiction.

[76] What remains to be decided is whether the CRTC’s jurisdiction over the rate issue ousts the Federal Court’s jurisdiction over the same issue.

[77] The PIPED Act provides a comprehensive complaint mechanism to the Privacy Commissioner, and ultimately, to the Federal Court. It also takes precedence, in the circumstances described in subsection 4(3) of the Act, over the *Telecommunications Act*.

[78] Complaints are made under section 11 “against an organization for contravening a provision of Division 1 [i.e. sections 5 to 10] or for not following a

à «approuver l’établissement de catégories de services de télécommunication et [à] permettre que soient imposés ou perçus des tarifs différents pour chacune d’elles». L’alinéa g) du même article autorise le CRTC, «en l’absence de disposition applicable dans la présente partie, [à] trancher toute question touchant les tarifs et tarifications des entreprises canadiennes ou les services de télécommunication qu’elles fournissent».

[74] L’article 47 dispose que le CRTC doit exercer ses pouvoirs de manière à réaliser les objectifs de la politique canadienne de télécommunications et à assurer la conformité des services et tarifs des entreprises canadiennes avec les dispositions de l’article 27. L’article 48 habilite le CRTC à «instruire et trancher toute question relative à une interdiction, obligation ou autorisation découlant de la partie [. . .] III» (c’est-à-dire les articles 25 à 46). L’article 52 porte que le CRTC «connaît, dans l’exercice des pouvoirs et fonctions qui lui sont conférés au titre de la présente loi [. . .], aussi bien des questions de droit que des questions de fait».

[75] On pourrait donc soutenir, compte tenu des dispositions applicables et des circonstances, que le CRTC a compétence pour statuer sur la légalité des tarifs qu’il approuve par ailleurs (voir *Nouvelle-Écosse (Workers’ Compensation Board) c. Martin*; *Nouvelle-Écosse (Workers’ Compensation Board) c. Laseur*, [2003] 2 R.C.S. 504, à la page 537). Cependant, comme le CRTC n’est pas intervenu dans la présente espèce, je me contenterai de supposer qu’il a compétence, sans trancher la question.

[76] La question qui reste à décider est celle de savoir si la compétence du CRTC touchant la question du tarif prive la Cour fédérale de sa compétence sur cette même question.

[77] La LPRPDE prévoit un mécanisme de recours détaillé, devant le Commissaire à la protection de la vie privée d’abord, puis devant la Cour fédérale. En outre, en vertu de son paragraphe 4(3), elle l’emporte sur la *Loi sur les télécommunications*.

[78] Sous le régime de l’article 11 de la Loi, les plaintes sont déposées «contre une organisation qui contrevient à l’une des dispositions de la section 1 [qui

recommendation set out in Schedule 1.” In order for the Federal Court, acting pursuant to section 14 of the Act, to determine whether an organization has failed, in violation of subsection 5(1), to comply with the obligations set out in Schedule 1, in this case clause 4.3.3, the Court must have the power to decide whether the imposition of a fee is permissible under that clause. This is a pure question of law which pertains to the very statute that the Court is being asked to enforce. It would take explicit wording in the *Telecommunications Act* to oust the jurisdiction of the Federal Court when acting under the PIPED Act. There is no such explicit wording. (See *Eastmond*, at paragraphs 92-117, cited at paragraph 47 above.)

[79] I therefore reach the conclusion that there is either concurrent jurisdiction or overlapping jurisdiction, to use the words of the Supreme Court of Canada in *Weber* and in *Quebec (Attorney General) v. Quebec (Human Rights Tribunal)*, at paragraph 69. Should the Federal Court, or this Court in appeal, decide that fees cannot be charged, the CRTC would have to revise its tariff in the same way it would have had to revise its tariff had it decided on the merit that the fee could be legally imposed and its decision on that point had been reversed on an appeal to the Court made under the provisions of the *Telecommunications Act*.

Whether the imposition of a fee contravenes the requirements of the PIPED Act

[80] The appellant submits that by conditioning an unlisted number on payment by the individual of a fee, TELUS contravenes clause 4.3.3 of the Schedule. It will be useful to reproduce the text of that clause again:

4.3.3

An organization shall not, as a condition of the supply of a product or service, require an individual to consent to the collection, use, or disclosure of information beyond that required to fulfil the explicitly specified, and legitimate purposes.

réunit les articles 5 à 10] ou qui omet de mettre en œuvre une recommandation énoncée dans l'annexe 1». Pour pouvoir décider, dans l'exercice de la compétence que lui confère l'article 14 de la Loi, si une organisation, en violation du paragraphe 5(1), ne s'est pas conformée aux obligations énoncées dans l'annexe 1, en l'occurrence à son article 4.3.3, la Cour fédérale doit être habilitée à décider si la perception de droits est permise sous le régime de ce dernier article. C'est là une pure question de droit qui relève de la loi même dont la Cour est chargée d'assurer l'exécution. Il faudrait une disposition explicite dans la *Loi sur les télécommunications* pour priver la Cour fédérale de sa compétence lorsqu'elle agit en vertu de la LPRPDE. Or, on n'y trouve pas de disposition de cette nature. (Voir les paragraphes 92 à 117 de la décision *Eastmond*, citée au paragraphe 47 ci-dessus.)

[79] Je conclus donc qu'il y a ici soit compétence concurrente, soit chevauchement de compétence, pour reprendre les termes employés par la Cour suprême du Canada dans *Weber* et au paragraphe 69 de l'arrêt *Québec (Procureur général) c. Québec (Tribunal des droits de la personne)*. Dans le cas où la Cour fédérale, ou notre Cour en appel, déciderait qu'il ne peut être perçu de droits pour le service en question, le CRTC devrait réviser sa tarification, de la même façon qu'il aurait dû le faire s'il avait décidé au fond que la législation permettait de percevoir de tels droits et que sa décision sur ce point eût été infirmée dans le cadre d'un appel interjeté devant la Cour sous le régime de la *Loi sur les télécommunications*.

Le point de savoir si la perception de droits enfreint les dispositions de la LPRPDE

[80] L'appelant soutient qu'en subordonnant la non-inscription d'un numéro au paiement de droits par l'abonné, TELUS enfreint l'article 4.3.3 de l'annexe. Nous reproduisons de nouveau cet article pour la commodité du lecteur:

4.3.3

Une organisation ne peut pas, pour le motif qu'elle fournit un bien ou un service, exiger d'une personne qu'elle consente à la collecte, à l'utilisation ou à la communication de renseignements autres que ceux qui sont nécessaires pour réaliser les fins légitimes et explicitement indiquées.

[81] The appellant does not argue that fees can never be charged for the exercise of one's statutory right. He argues, rather, that a fee can only be charged if a statute provides for it.

[82] I take issue with the appellant's proposition that no statute or regulations allow imposition of a fee in the case at bar. Quite to the contrary, it appears from the clear wording of the *Telecommunications Act* that, when approving rates and services, the CRTC must take into consideration the objectives of the Canadian telecommunications policy, including that of contributing to the protection of the privacy of persons. Services may therefore be provided for the protection of privacy and rates may be imposed for the provision of those services. There could not be clearer indications that Parliament contemplated the imposition of fees for providing privacy services.

[83] The appellant contends, however, that the PIPED Act overrules the *Telecommunications Act*. That, however, would be so only if there were contradictory provisions in the two statutes. I find no provision in the PIPED Act which expressly prohibits the imposition of fees and clause 4.3.3 of Schedule 1, on which the appellant relies, can by no means be interpreted as he suggests. The "service" referred to in that clause is the telephone service and the clause prevents TELUS from seeking from its customers a consent wider than is necessary for the supply of that service.

[84] The appellant could not provide the Court with any authority directly on point to support his proposition. He referred to two decisions of the Supreme Court of Canada which deal with Aboriginal rights. I am not prepared to adopt wholesale to typically administrative law issues principles developed in the context of Aboriginal law. In any event, these decisions are not very helpful to the appellant. In *R. v. Badger*, [1996] 1 S.C.R. 771, it was found that the Treaty at issue and the Natural Resources Transfer Agreement did not permit the imposition of a licensing fee for exercising a treaty right.

[81] L'appellant ne soutient pas que l'exercice d'un droit garanti par la loi ne peut jamais être subordonné au paiement d'une redevance, mais plutôt qu'il ne peut être perçu de redevance de cette nature que si une loi le prévoit.

[82] Je ne peux souscrire à la proposition de l'appellant selon laquelle aucun texte législatif ou réglementaire ne permet la perception de droits dans le cas qui nous occupe. Bien au contraire, il ressort du libellé explicite de la *Loi sur les télécommunications* que, lorsqu'il approuve les tarifs et les services, le CRTC doit tenir compte des objectifs de la politique canadienne des télécommunications, y compris de celui qui consiste à contribuer à la protection de la vie privée des personnes. Il peut donc être fourni des services de protection de la vie privée, et des droits peuvent être perçus en contrepartie de tels services. On ne saurait imaginer d'indication plus claire que le législateur envisageait le paiement de droits pour la prestation de services de protection de la vie privée.

[83] L'appellant soutient cependant que la LRPRDE l'emporte sur la *Loi sur les télécommunications*. Il ne pourrait en aller ainsi que si des dispositions de l'une contredisaient des dispositions de l'autre. Or, je ne trouve dans la LRPRDE aucune disposition interdisant expressément la perception de droits ou redevances, et l'article 4.3.3 de l'annexe 1, qu'invoque l'appellant, ne peut en aucune façon être interprété dans le sens qu'il propose. Le «service» dont il est question dans ce paragraphe est le service téléphonique, et ledit paragraphe a pour effet d'interdire à TELUS de demander à ses abonnés un consentement d'application plus large qu'il n'est nécessaire pour la prestation de ce service.

[84] L'appellant n'a pu citer devant la Cour aucun précédent directement pertinent à l'appui de sa proposition. Il a invoqué deux arrêts de la Cour suprême du Canada concernant les droits des autochtones. Je ne suis pas disposé à appliquer en bloc à des questions relevant typiquement du droit administratif des principes élaborés dans le contexte du droit des autochtones. De toute façon, ces arrêts n'aident pas beaucoup l'appellant. Dans *R. c. Badger*, [1996] 1 R.C.S. 771, la Cour suprême a conclu que le traité en question et la Convention sur le transfert des ressources naturelles ne

In *R. v. Côté*, [1996] 3 S.C.R. 139, where a regulation imposed the payment of a user fee to the state for the exercise of an Aboriginal right connected to land, the Court found that a fee was permissible when it represented a tailored user fee directed at improving the means of transportation upon the tract of land. The Court even added that the access fee “effectively facilitates rather than restricts the constitutional rights of the appellants” (at paragraph 80).

[85] In the case at bar, as in *Côté*, the fee facilitates rather than restricts the appellant’s right to privacy and there is no issue as to the financial burden it puts on the appellant. No evidence was led that the rate was such as to be unbearable. To the contrary, the evidence is that it had been a major concern of the Governor in Council, of the various interveners and eventually of the CRTC itself to set a rate that would not discourage non-listing and thus prevent many subscribers from protecting their privacy. Indeed the CRTC, in its *Report to the Governor in Council on Directory Subscriber Listings and on Unlisted Number Service*, expressed the view that “it is increasingly important that unlisted number service not be priced beyond the financial reach of subscribers” (*supra*, paragraph 30). A rate that does not exceed \$2 per month for residence subscribers was approved. No one has argued before us that it was not a “just and reasonable rate” within the meaning of section 27 of the *Telecommunications Act*, an argument the Court would have in any event declined to hear because that issue is within the exclusive domain of the CRTC.

Whether the appellant is a public interest litigant

[86] The appellant seeks costs in any event of the cause on the basis that he is a public interest litigant.

permettaient pas de subordonner l’exercice d’un droit garanti par ce traité au paiement de droits de licence. Dans l’arrêt *R. c. Côté*, [1996] 3 R.C.S. 139, rendu dans une affaire où un règlement prévoyait l’obligation de payer des droits d’utilisation à l’État pour l’exercice d’un droit autochtone lié à la terre, la Cour suprême a conclu que la perception de droits pouvait être autorisée dans le cas où ceux-ci étaient des droits d’utilisation dont le produit devait être consacré à l’amélioration des voies de communication de la zone en question. La Cour a même ajouté (au paragraphe 80) que les droits d’accès perçus «ne restreign[aient] pas les droits constitutionnels des appelants, mais [que] dans les faits ils en facilit[aient] plutôt l’exercice».

[85] Dans la présente espèce, comme dans *Côté*, la redevance facilite plutôt qu’elle ne restreint le droit de l’appelant à la vie privée, et la charge qu’elle représente pour l’appelant n’est pas en question. On n’a en effet produit aucun élément de preuve tendant à établir que la redevance perçue par TELUS serait excessive. Au contraire, la preuve montre que l’un des grands soucis du gouverneur en conseil, des divers intervenants et en fin de compte du CRTC lui-même était que fût fixé un tarif qui ne découragerait pas la non-inscription de sorte à empêcher de nombreux abonnés de protéger leur vie privée. En fait, le CRTC, dans son *Rapport au gouverneur en conseil sur les listes d’inscriptions d’abonnés dans les annuaires et sur le service de numéro non inscrit*, fait observer qu’«il est de plus en plus essentiel que le prix du service de numéro non inscrit ne soit pas, financièrement, hors de portée des abonnés» (passage cité ci-dessus au paragraphe 30). Le CRTC a ainsi approuvé la perception d’une redevance qui ne dépasserait pas 2 \$ par mois pour les abonnés résidentiels. Personne n’a soutenu devant nous que ce taux contreviendrait à l’article 27 de la *Loi sur les télécommunications*, selon lequel «[t]ous les tarifs doivent être justes et raisonnables», argument que la Cour aurait de toute façon refusé de considérer, puisque cette question relève de la compétence exclusive du CRTC.

La question de savoir si l’appelant est partie à un litige d’intérêt public

[86] L’appelant demande que les dépens lui soient accordés quelle que soit l’issue de l’appel, au motif qu’il est partie à un litige d’intérêt public.

[87] The appellant is self-represented. He is at best only entitled to be reimbursed the reasonable costs he has incurred. I will order that he be reimbursed his reasonable costs in the Federal Court and in this Court because he ends up being successful in part in his application. I need not decide if he would have been entitled to such reimbursement had he lost.

Disposition

[88] In the end, I would allow the appeal in part, set aside the decision of the Federal Court dated June 3, 2003 and find well founded in part the complaint filed by the applicant against TELUS on January 1, 2001.

[89] I would find that TELUS has infringed section 5 of the *Personal Information Protection and Electronic Documents Act* in not informing its first-time customers, at the time of enrolment, of the primary and secondary purposes for which their personal information was collected and in not informing them at that time of the availability of the non-published number service.

[90] As the Court is not dealing here with a complainant who has been personally aggrieved, I am only prepared to order a remedy which will not comprise the payment of money and which will be future-oriented. I would therefore order TELUS to comply with the obligation set out in the above paragraph. Counsel for TELUS suggested at the hearing, and the Court agreed with her, that should a ruling go against her client, TELUS should have the opportunity to make written representations concerning the remedy. I would give TELUS four weeks from the date of this order to serve and file representations with respect to the manner and the timetable of its implementation of the remedy described above. I would then give the appellant two weeks to reply. In the circumstances, judgment will only issue at a later date.

[91] As to costs, I would order TELUS to reimburse the appellant the reasonable costs he has incurred in the Federal Court and in this Court. I would also order

[87] L'appelant se représente lui-même. Il a droit tout au plus au remboursement des frais raisonnables qu'il a supportés. J'ordonnerai que lui soient remboursés les frais raisonnables qu'il a supportés devant la Cour fédérale et devant notre Cour, étant donné que son appel est en fin de compte partiellement accueilli. Je n'ai pas à décider s'il aurait eu droit à un tel remboursement dans le cas où il aurait été débouté à tous égards.

Décision

[88] Vu tout ce qui précède, j'accueillerais l'appel en partie, j'annulerais la décision de la Cour fédérale en date du 3 juin 2003 et je déclarerais bien fondée en partie la plainte déposée par le demandeur contre TELUS le 1^{er} janvier 2001.

[89] Je conclurais que TELUS a enfreint l'article 5 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* en n'informant pas ses nouveaux abonnés, au moment de leur abonnement, des fins premières et secondes auxquelles les renseignements personnels les concernant étaient recueillis et en ne les informant pas non plus à ce moment de la possibilité pour eux de bénéficier du service de non-publication des numéros.

[90] Comme l'appelant n'a pas été personnellement lésé, je ne suis disposé à ordonner qu'une réparation non pécuniaire et orientée vers l'avenir. J'ordonnerais donc à TELUS de se conformer à l'obligation énoncée au paragraphe précédent. L'avocate de TELUS a fait valoir à l'audience que dans le cas où serait rendue une décision défavorable à cette entreprise, celle-ci devrait avoir la possibilité de présenter des observations écrites concernant la réparation, ce à quoi la Cour a souscrit. Je donnerais à TELUS quatre semaines à compter de la date de la présente ordonnance pour signifier et déposer des observations touchant les modalités et le calendrier de sa mise en œuvre de la réparation établie ci-dessus. Je donnerais ensuite deux semaines à l'appelant pour présenter sa réponse à ces observations. En conséquence, le jugement sera prononcé ultérieurement.

[91] Pour ce qui concerne les dépens, j'ordonnerais à TELUS de rembourser à l'appelant les frais raisonnables qu'il a supportés devant la Cour fédérale et devant notre

TELUS to reimburse to the appellant the costs of \$11,906.41 which were paid to it by the appellant as a result of the decision of the Federal Court.

NADON J.A.: I agree.

MALONE J.A.: I agree.

Cour. J'ordonnerais en outre à TELUS de rembourser à l'appellant les dépens de 11 906,41 \$ qu'il lui a payés en exécution de la décision de la Cour fédérale.

LE JUGE NADON, J.C.A.: Je souscris aux présents motifs.

LE JUGE MALONE, F.C.A.: Je souscris aux présents motifs.