

T-1180-04
2005 FC 420

T-1180-04
2005 CF 420

Brian Murdoch (*Applicant*)

Brian Murdoch (*demandeur*)

v.

c.

The Royal Canadian Mounted Police (*Respondent*)

Gendarmerie Royale du Canada (*défenderesse*)

and

et

The Privacy Commissioner of Canada (*Intervener*)

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

INDEXED AS: MURDOCH v. ROYAL CANADIAN MOUNTED POLICE (F.C.)

RÉPERTORIÉ: MURDOCH c. GENDARMERIE ROYALE DU CANADA (C.F.)

Federal Court, Noël J.—Edmonton, March 15; Ottawa, March 29, 2005.

Cour fédérale, juge Noël—Edmonton, 15 mars; Ottawa, 29 mars 2005.

Privacy — Judicial review of Privacy Commissioner's decision no penalty available to applicant under Privacy Act for respondent's unauthorized breach of privacy — Respondent providing file relating to applicant's behaviour at scene of incident involving son to employer—Applicant filing complaint with Privacy Commissioner — Commissioner determining applicant's wrongful disclosure complaint well-founded, but holding no further remedy available as no penalty under Act for such violation — Act, ss. 35(1), (2) requiring Commissioner provide report of findings, recommendations to head of appropriate government institution, complainant when complaint well-founded — Commissioner's power limited to what legislator decided it be, i.e. power of recommendation (offering of non-binding advice) — Federal Court's powers to grant remedies restricted to powers conferred on Commissioner — Commissioner complying with Act, ss. 35(1), (2), not erring in refusing to provide penalty — No further remedy available in F.C. — Application dismissed.

Protection des renseignements personnels — Contrôle judiciaire de la décision du commissaire à la protection de la vie privée du Canada suivant laquelle le demandeur n'avait droit à aucune pénalité en vertu de la Loi sur la protection des renseignements personnels pour réparer l'atteinte au droit à la vie privée dont il avait été victime de la part de la défenderesse — La défenderesse avait communiqué à l'employeur du demandeur un dossier concernant le comportement du demandeur sur les lieux d'un incident impliquant son fils — Le demandeur a déposé une plainte auprès du commissaire à la protection de la vie privée — Le commissaire a jugé la plainte de divulgation illicite bien fondée, mais a informé le demandeur qu'il ne pouvait obtenir aucune autre réparation, étant donné qu'aucune pénalité ne pouvait être infligée en vertu de la Loi pour réparer cette atteinte — Aux termes des art. 35(1) et (2) de la Loi, lorsqu'il conclut au bien-fondé de la plainte, le commissaire est tenu de rendre compte de ses conclusions et de ses recommandations au responsable de l'institution fédérale compétente ainsi qu'au plaignant — Les pouvoirs du commissaire se limitent à ceux que le législateur lui a assignés, c.-à-d. des pouvoirs de recommandation (non obligatoires) — Les pouvoirs de réparation de la Cour fédérale se limitent à ceux conférés au commissaire — Le commissaire s'est conformé aux art. 35(1) et (2) et il n'a pas commis d'erreur en refusant d'infliger une pénalité — La Cour fédérale ne peut accorder aucune autre réparation — Demande rejetée.

Construction of Statutes — Whether Privacy Commissioner having power to fashion remedies for unauthorized breaches of Privacy Act beyond those specified in Act — Act making it clear Commissioner limited to power of recommendation — Nothing in Act suggesting "recommendation" includes

Interprétation des lois — Le commissaire à la protection de la vie privée a-t-il le pouvoir d'accorder de son propre chef d'autres réparations que celles qui sont précisées dans la Loi? — Il ressort à l'évidence de la Loi que le commissaire est investi d'un pouvoir de recommandation limité — Rien dans

anything other than non-binding advice — Courts not to add powers to statutory body's jurisdiction where provisions of Act clear, not subject to interpretation — Privacy Act making it clear Commissioner ombudsperson capable of making recommendations, not adjudicative body capable of granting damages — Reading in remedy of compensation contrary to legislator's intention.

This was an application for judicial review of a decision of the Office of the Privacy Commissioner of Canada advising the applicant that no penalty was available under the *Privacy Act* to further remedy the respondent's unauthorized breach of his privacy.

The applicant's son had been involved in an altercation with police. The applicant's behaviour at the scene of the incident was such that the respondent considered filing charges. Although no charges were laid, the respondent's file in relation to this incident was provided to the applicant's employer (the Edmonton Police Service). The applicant filed a complaint with the Privacy Commissioner, and the Commissioner determined that the applicant's complaint of wrongful disclosure was well-founded, and informed the respondent of this finding. However, as there was no penalty under the *Privacy Act* for such a violation, the Commissioner held that it was not able to remedy the situation further.

The issue was whether the Privacy Commissioner has the power to fashion remedies for unauthorized breaches of the *Privacy Act* beyond those specified in the Act, and if it does, whether the Commissioner erred in advising the applicant that no penalty could be imposed.

Held, the application should be dismissed.

Subsections 35(1) and (2) of the *Privacy Act* provide that when it finds that a complaint is well founded, the Privacy Commissioner is required to provide the head of the appropriate government institution as well as the complainant with a report containing its findings and recommendations (where any are made).

la Loi ne permet de penser qu'un pouvoir de recommandation comporte quelque chose de plus que le fait de donner un conseil qui n'a aucun caractère obligatoire — La Cour ne doit pas élargir la compétence d'un organisme constitué par la loi lorsque les dispositions législatives créant cet organisme sont claires et ne prêtent à aucune interprétation — Le législateur voulait de toute évidence que le commissaire agisse comme un protecteur du citoyen et non comme un organisme juridictionnel habilité à accorder des dommages-intérêts — Intégrer par interprétation large une réparation d'indemnisation irait à l'encontre de la volonté du législateur.

Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire d'une décision par laquelle le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada a informé le demandeur qu'aucune pénalité ne pouvait être infligée en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* pour réparer davantage l'atteinte au droit à la vie privée dont il avait été victime de la part de la défenderesse.

Le fils du demandeur avait été impliqué dans une altercation avec la police. À cause du comportement affiché par le demandeur sur les lieux de l'incident, la GRC avait envisagé la possibilité de déposer des accusations d'entrave à la justice. Aucune accusation n'a jamais été portée, mais l'incident a été signalé à l'attention de l'employeur du demandeur (le service de police d'Edmonton). Le demandeur a déposé une plainte auprès du commissaire à la protection de la vie privée, qui a estimé que la plainte de divulgation illicite du demandeur était bien fondée et qui a informé la défenderesse de cette conclusion. Mais, comme aucune pénalité ne pouvait être infligée en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* pour une telle violation, le commissaire a expliqué qu'il n'était pas en mesure de corriger davantage la situation.

La question en litige était celle de savoir si le commissaire à la protection de la vie privée a le pouvoir d'accorder de son propre chef d'autres réparations que celles qui sont précisées dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et, dans l'affirmative, si le commissaire a commis une erreur en faisant savoir au demandeur qu'il ne pouvait infliger aucune pénalité.

Jugement: la demande doit être rejetée.

Aux termes des paragraphes 35(1) et (2) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, dans les cas où, au terme de son enquête, il conclut au bien-fondé de la plainte, le commissaire à la protection de la vie privée doit adresser au responsable de l'institution fédérale compétente un rapport dans lequel il présente les conclusions de son enquête ainsi que les recommandations qu'il juge indiquées. Il est également tenu de rendre compte au plaignant de ses conclusions et de ses recommandations (le cas échéant).

The jurisdiction of a statutory body (such as the Privacy Commissioner) is limited to what the legislator decided it should be. A proper reading of the Act makes it clear that the legislator wanted the Privacy Commissioner to be limited to a power of recommendation. As nothing in the Act suggests that the term "recommendation" includes anything other than what recommendations are usually considered to be, i.e. the offering of advice that is not binding, the Court should take this power (to make recommendations) no further. General principles of interpretation also suggest that a court should not add powers to the jurisdiction of a statutory body when the legislative provisions creating this body are clear and not subject to interpretation.

The Federal Court's powers to grant remedies on judicial review are largely restricted to the powers conferred on the initial deciding body (in this case, the Privacy Commissioner). Here, the Commissioner's remedial powers in relation to breaches of privacy are restricted to making findings and recommendations that are non-binding. The *Privacy Act* makes it clear that the legislator intended for the Privacy Commissioner to be an ombudsperson, not an adjudicative body. The process by which the Privacy Commissioner conducts its investigations is indicative of this conclusion. To read in the existence of a remedy of compensation would be going against the legislator's intention, for granting damages is more in the realm of an adjudicative body. A 1987 Report of the Standing Committee on Justice and Solicitor General, in which it is noted that no civil remedies are provided for in the Act, supports this interpretation. To date, no amendments have been made to the Act to include such remedies.

In the present case, subsections 35(1) and (2) of the *Privacy Act* were complied with. The Commissioner committed no error in not acting further on the applicant's complaint. Its obligations under the *Privacy Act* were fulfilled, and no further reward could be obtained in this Court.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

British North America Act, 1867, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [R.S.C. 1970, Appendix II, No. 5], s. 146.

La compétence d'un organisme créé par une loi (comme le commissaire à la protection de la vie privée) se limite à celle que le législateur lui a assignée. Selon l'interprétation qu'il convient de donner de la Loi, il est clair que le législateur fédéral voulait que le commissaire à la protection de la vie privée soit investi d'un pouvoir de recommandation limité. Comme rien dans la loi ne permet de penser qu'un pouvoir de recommandation comporte quelque chose de plus que ce qu'on considère normalement comme des «recommandations»—c'est-à-dire le fait de donner un conseil qui ne saurait équivaloir à une décision obligatoire—, la Cour ne doit pas donner une extension de sens plus large à ce pouvoir. De plus, il ressort des principes généraux d'interprétation des lois que le tribunal ne doit pas élargir la compétence d'un organisme constitué par la loi lorsque les dispositions législatives qui créent cet organisme sont claires et ne prêtent à aucune interprétation.

Les pouvoirs que possède la Cour fédérale pour corriger une situation déterminée lorsqu'elle est saisie d'une demande de contrôle judiciaire se limitent donc plus ou moins à ceux qui étaient conférés au tribunal qui a rendu la décision initiale (en l'occurrence, le commissaire à la protection de la vie privée). En l'espèce, les «pouvoirs de réparation» du commissaire se limitent à la formulation de conclusions et de recommandations qui n'ont aucun caractère obligatoire. Le législateur voulait de toute évidence que le commissaire à la protection de la vie privée agisse comme un protecteur du citoyen et non comme un organisme ayant le pouvoir de rendre des décisions juridictionnelles, ce que confirme la procédure que suit le commissaire à la protection de la vie privée lorsqu'il mène ses enquêtes. Intégrer par interprétation large une réparation irait à l'encontre de la teneur du texte de loi, car la condamnation à des dommages-intérêts relève davantage des pouvoirs des organismes juridictionnels. Cette interprétation est confirmée par le rapport publié en 1987 dans lequel le Comité permanent de la Justice et du Solliciteur général constate que la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ne renferme aucune réparation civile. Jusqu'à maintenant, le législateur n'a pas modifié la Loi pour y insérer ce genre de réparation.

En l'espèce, les paragraphes 35(1) et (2) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ont été respectés. Le commissaire à la protection de la vie privée n'a pas commis d'erreur en ne donnant pas suite à la plainte du demandeur. Il a rempli les obligations que la *Loi sur la protection des renseignements personnels* mettait à sa charge et le demandeur ne pouvait obtenir d'autre réparation devant la Cour fédérale.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) [S.R.C. 1970, appendice II,

Federal Courts Act, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 1 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 14), 18.1 (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5; 2002, c. 8, s. 27).

Federal Courts Rules, SOR/98-106, rr. 1 (as am. by SOR/2004-283, s. 2), 303(1).

Privacy Act, R.S.C., 1985, c. P-21, ss. 2, 7, 8 (as am. by R.S.C., 1985 (2nd Suppl.), c. 20, s. 13; S.C. 1994, c. 35, s. 39; 2000, c. 7, s. 26; 2004, c. 11, s. 37), 12 (as am. by S.C. 2001, c. 27, s. 269), 29(1)(a), 33(1),(2), 34 (as am. by R.S.C., 1985 (1st Suppl.), c. 27, s. 187, Sch. V, item 6), 35, 37, 41, 48, 49, 50, 74.

n° 5], art. 146.

Loi sur la protection des renseignements personnels, L.R.C. (1985), ch. P-21, art. 2, 7, 8 (mod. par L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 20, art. 13; L.C. 1994, ch. 35, art. 39; 2000, ch. 7, art. 26; 2004, ch. 11, art. 37), 12 (mod. par L.C. 2001, ch. 27, art. 269), 29(1)a), 33(1),(2), 34 (mod. par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 27, art. 187, ann. V, n° 6), 35, 37, 41, 48, 49, 50, 74.

Loi sur les Cours fédérales, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 1 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 14), 18.1 (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5; 2002, ch. 8, art. 27).

Règles des Cours fédérales, DORS/98-106, règles 1 (mod. par DORS/2004-283, art. 2), 303(1).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

R. (Canada) v. R. (P.E.I.), [1978] 1 F.C. 533; (1977), 83 D.L.R. (3d) 492; 33 A.P.R. 477; 20 N.R. 91 (C.A.).

REFERRED TO:

Boucher v. Canada (Attorney General) (2000), 252 N.R. 186 (F.C.A.); *Thomson v. Canada (Deputy Minister of Agriculture)*, [1992] 1 S.C.R. 385; (1992), 89 D.L.R. (4th) 218; 3 Admin. L.R. (2d) 242; 133 N.R. 345.

AUTHORS CITED

Canada. House of Commons. Standing Committee on Justice and Solicitor General on the Review of the Access to Information Act and the Privacy Act. *Report: Open and Shut: Enhancing the Right to Know and the Right to Privacy*. Ottawa: Queen's Printer, 1987.

Sullivan, Ruth. *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes*, 4th ed. Toronto: Butterworths, 2002.

APPLICATION for judicial review of a decision of the Office of the Privacy Commissioner of Canada dated May 25, 2004 that no penalty was available to the applicant under the *Privacy Act* to further remedy the respondent's unauthorized breach of his privacy. Application dismissed.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISION APPLIQUÉE:

R. (Canada) c. R. (Î.-É.-P.), [1978] 1 C.F. 533; (1977), 83 D.L.R. (3d) 492; 33 A.P.R. 477; 20 N.R. 91 (C.A.).

DÉCISIONS CITÉES:

Boucher c. Canada (Procureur général) (2000), 252 N.R. 186; [2000] A.C.F. n° 86 (QL) (C.A.); *Thomson c. Canada (Sous-ministre de l'Agriculture)*, [1992] 1 R.C.S. 385, (1992), 89 D.L.R. (4th) 218; 3 Admin. L.R. (2d) 242; 133 N.R. 345.

DOCTRINE CITÉE

Canada. Chambre des communes. Comité permanent de la Justice et du Solliciteur général sur l'examen de la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels. *Rapport: Une question à deux volets: Comment améliorer le droit d'accès à l'information tout en renforçant les mesures de protection des renseignements personnels*. Ottawa: Imprimerie de la Reine, 1987.

Sullivan, Ruth. *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes*, 4th ed. Toronto: Butterworths, 2002.

DEMANDE de contrôle judiciaire d'une décision en date du 25 mai 2004 par laquelle le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada a informé le demandeur qu'aucune pénalité ne pouvait être infligée en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* pour réparer davantage l'atteinte au droit à la vie privée dont il avait été victime de la part de la défenderesse. Demande rejetée.

APPEARANCES:

G. Brent Gawne for applicant.
Barry M. Benkendorf for respondent.
Steven J. Welchner for intervener.

SOLICITORS OF RECORD:

G. Brent Gawne, Edmonton, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.
Welchner Law Office, Ottawa, for intervener.

The following are the reasons for order and order rendered in English by

[1] NOËLJ.: This is an application for judicial review of a decision of the Office of the Privacy Commissioner of Canada (the Privacy Commissioner), dated May 25, 2004, advising Brian Murdoch (Mr. Murdoch, or the applicant) that no penalty was available under the *Privacy Act*, R.S.C., 1985, c. P-21 (the *Privacy Act*, or the Act), to further remedy a breach of privacy committed against him by the respondent, the Royal Canadian Mounted Police (the RCMP). The applicant seeks:

- An order quashing the decision of the Privacy Commissioner that no penalty existed to remedy the breach of the applicant's privacy;
- A declaration that the Privacy Commissioner has implied power to impose relief such as a penalty;
- An order remitting the matter back to the Privacy Commissioner for redetermination as to an appropriate remedy;
- His costs in the matter; and,
- Such further and other order or relief as this Court might direct.

ONT COMPARU:

G. Brent Gawne pour le demandeur.
Barry M. Benkendorf pour la défenderesse.
Steven J. Welchner pour l'intervenant.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

G. Brent Gawne, Edmonton, pour le demandeur.
Le sous-procureur général du Canada pour la défenderesse.
Welchner Law Office, Ottawa, pour l'intervenant.

Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance et ordonnance rendus par

[1] LEJUGENOËL: La Cour statue sur une demande de contrôle judiciaire d'une décision en date du 25 mai 2004 par laquelle le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada (le commissaire à la protection de la vie privée) a informé Brian Murdoch (M. Murdoch, le demandeur) qu'aucune pénalité ne pouvait être infligée en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. (1985), ch. P-21 (la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ou la Loi) pour réparer davantage l'atteinte au droit à la vie privée commise contre lui par la défenderesse, la Gendarmerie Royale du Canada (la GRC). Le demandeur sollicite les réparations suivantes:

- une ordonnance annulant la décision du commissaire à la protection de la vie privée suivant laquelle il n'existe aucune pénalité pour réparer l'atteinte au droit à la vie privée subie par le demandeur;
- un jugement déclarant que le commissaire à la protection de la vie privée a le pouvoir implicite d'infliger une pénalité à titre de réparation;
- une ordonnance renvoyant l'affaire au commissaire à la protection de la vie privée pour qu'il rende une nouvelle décision au sujet de la réparation appropriée;
- les dépens;
- toute autre ordonnance ou réparation que la Cour pourrait juger bon d'accorder.

ISSUE

[2] The issue before me is whether or not the Privacy Commissioner has the power, either explicit or implied, to fashion remedies for unauthorized breaches of the *Privacy Act* beyond those specified in the Act. The answer to this question will in turn help answer that of whether or not the Privacy Commissioner in this case erred in advising the applicant that no penalty could be imposed by it.

CONCLUSION

[3] For the reasons outlined below, the answer to this first question is that the Privacy Commissioner only has limited power to remedy breaches of the *Privacy Act*, as outlined in sections 35 and 37 of the Act. In the circumstances, therefore, the Privacy Commissioner did not err in denying the award of a penalty to the applicant.

BACKGROUND & DECISION UNDER REVIEW

[4] In September 2002, Mr. Murdoch's son was involved in an altercation with police following which Mr. Murdoch was called to give him assistance. Because of Mr. Murdoch's behaviour upon his arrival at the scene, the RCMP considered filing charges of obstruction. No charges were ever laid against any party in relation to this incident, but the RCMP detachment file concerning the incident was provided by the RCMP to Mr. Murdoch's employer (the Edmonton Police Service).

[5] In March 2003, Mr. Murdoch filed a complaint with the Privacy Commissioner that, in addition to other wrongful conduct, the RCMP breached the *Privacy Act* when it disclosed personal information to his employer, the Edmonton Police Service, without either his consent

QUESTION EN LITIGE

[2] La question qui m'est soumise est celle de savoir si le commissaire à la protection de la vie privée a le pouvoir, explicite ou implicite, d'accorder de son propre chef d'autres réparations que celles qui sont précisées dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels* en cas de contravention à la loi en question. La réponse à cette question nous aidera à son tour à répondre à celle de savoir si le commissaire à la protection de la vie privée a commis une erreur en l'espèce en faisant savoir au demandeur qu'il ne pouvait infliger aucune pénalité.

CONCLUSION

[3] Pour les motifs ci-après exposés, la réponse à la première question est la suivante: le commissaire à la protection de la vie privée dispose uniquement du pouvoir limité de réparer la violation de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* qui est précisé aux articles 35 et 37 de la Loi. Dans ces conditions, le commissaire à la protection de la vie privée n'a donc pas commis d'erreur en refusant d'accorder une pénalité au demandeur.

GENÈSE DE L'INSTANCE ET DÉCISION À L'EXAMEN

[4] En septembre 2002, le fils de M. Murdoch a été impliqué dans une altercation avec la police, à la suite de quoi M. Murdoch a été appelé pour lui porter secours. À cause du comportement qu'a affiché M. Murdoch à son arrivée sur les lieux, la GRC a envisagé la possibilité de déposer des accusations d'entrave à la justice. Aucune accusation n'a jamais été portée contre qui que ce soit relativement à cet incident, mais la GRC a communiqué à l'employeur de M. Murdoch (le service de police d'Edmonton) le dossier du détachement de la GRC relatif à l'incident en question.

[5] En mars 2003, M. Murdoch a déposé une plainte auprès du commissaire à la protection de la vie privée au motif qu'en plus d'autres agissements illicites, la GRC avait violé la *Loi sur la protection des renseignements personnels* en divulguant des renseignements personnels

or a lawful reason for such disclosure.

[6] Upon concluding the investigation into the complaint, the Privacy Commissioner determined, in a decision dated May 25, 2004, that Mr. Murdoch's complaint of wrongful disclosure was well-founded. The report also indicated that the RCMP had been informed of this finding and that it was in agreement. The report then went on to state that since there was no penalty under the *Privacy Act* for such a violation, the Privacy Commissioner was not able to remedy the situation further:

Our review of the file the RCMP provided to your employer confirmed that it contains personal information about you as defined in section 3 of the *Privacy Act*. As that is the case, the information could properly be disclosed only with your consent or in accordance with one of the permissible disclosure provisions outlined in section 8(2) of the *Act*. In this case, it is clear that you did not provide your consent and I am satisfied that none of the provisions of section 8(2) of the *Act* is [*sic*] applicable. Under the circumstances, I am of the view that the confidentiality rights afforded you under the *Privacy Act* were violated by the RCMP.

I consider this disclosure of your information to constitute a serious violation of your privacy rights and my views in this regard have been made known to officials of the RCMP, who readily agree. While this finding does not mitigate the damage done, we nevertheless hope that this incident has served to remind the RCMP of its responsibilities under the *Privacy Act*. Unfortunately, there is no penalty under the *Act* for this breach of your privacy, and there is really nothing more that our Office can do to assist you further.

This completes our investigation of these matters on your behalf. Please note that the RCMP has been informed of the results. . . . [My emphasis.]

[7] Notice of this application for judicial review was filed with the Federal Court on June 18, 2004. On August 11, 2004, the Privacy Commissioner filed a motion to have the application struck out or dismissed,

le concernant à son employeur, le service de police d'Edmonton, sans son consentement et sans raison licite.

[6] Après avoir enquêté sur la plainte, le commissaire à la protection de la vie privée a estimé, dans une décision datée du 25 mai 2004, que la plainte de divulgation illicite de M. Murdoch était bien fondée. Le rapport précisait également que la GRC avait été informée de cette conclusion et qu'elle y souscrivait. Le rapport expliquait ensuite que, comme aucune pénalité ne pouvait être infligée en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* pour une telle violation, le commissaire à la protection de la vie privée n'était pas en mesure de corriger davantage la situation:

[TRADUCTION] Notre examen du dossier que la GRC a communiqué à votre employeur confirme que ce dossier renferme des renseignements personnels à votre sujet au sens de l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Dans ces conditions, ces renseignements ne pouvaient légitimement être divulgués qu'avec votre consentement ou en conformité avec l'une des dispositions du paragraphe 8(2) de la Loi portant sur les cas de communication permise. En l'espèce, il est évident que vous n'avez pas donné votre consentement et je suis convaincu qu'aucune des dispositions du paragraphe 8(2) de la Loi ne s'applique. Dans ces conditions, je suis d'avis que la GRC a violé vos droits à la confidentialité qui vous sont garantis par la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

J'estime que cette divulgation de renseignements personnels constitue une violation sérieuse de vos droits à la protection de la vie privée et j'ai fait part de mes vues à ce sujet à des officiers de la GRC, qui abondent dans mon sens. Bien que cette conclusion n'atténue pas le préjudice qui a été causé, nous espérons toutefois que cet incident a servi à rappeler à la GRC les obligations que la *Loi sur la protection des renseignements personnels* met à sa charge. Malheureusement, la Loi ne prévoit pas de pénalité pour cette violation de votre droit à la vie privée, et nous sommes au regret de vous dire que notre Bureau ne peut rien faire de plus pour vous aider.

Voilà donc le résultat de l'enquête que nous avons menée pour votre compte. Sachez que la GRC a été informée du résultat de notre enquête [. . .] [Non souligné dans l'original.]

[7] Un avis de la présente demande de contrôle judiciaire a été déposé à la Cour fédérale le 18 juin 2004. Le 11 août 2004, le commissaire à la protection de la vie privée a déposé une requête en vue de faire radier ou

which was rejected by Prothonotary Tabib on September 3, 2004.

SUBMISSIONS

The Applicant

[8] The applicant submits that the Privacy Commissioner committed a reviewable error in determining it was unable to provide a remedy to the applicant for what it admitted was a breach of the applicant's rights under the *Privacy Act*. The applicant states that where there is a statutory right (in this case, to privacy) with no expressed sanction for a breach of such right, there is *prima facie* an implied right to be compensated for any breach of this right.

[9] The applicant further states that since the Privacy Commissioner is charged with investigating and making findings on complaints under the *Privacy Act*, the only way in which the Privacy Commissioner can fully comply with its statutory duties is by exercising its authority in a manner that gives effect to such an implied right. To do otherwise, in the view of the applicant, is to countenance a right without a remedy, which runs counter to legal precedent. Therefore, the applicant submits that a remedy such as the granting of a penalty against a party who discloses personal information without the consent of the individual concerned should be read in to section 35 of the Act.

The Respondents

[10] On March 9, 2005, a few days before the hearing, the Privacy Commissioner, who along with the RCMP had been named as a respondent to the applicant's application, filed a motion pursuant to subsection 303(1) of the *Federal Courts Rules*, SOR/98-106 [r. 1 (as am. by SOR/2004-283, s. 2)], with the applicant's consent, whereby it requested to be removed as respondent and added as intervenor. It had already filed a memorandum of fact and law as respondent (which was limited to arguments on jurisdiction), upon which it wished to rely

rejeter la demande, qui a été rejetée par la protonotaire Tabib le 3 septembre 2004.

PRÉTENTIONS ET MOYENS DES PARTIES

Le demandeur

[8] Le demandeur soutient que le commissaire à la protection de la vie privée a commis une erreur justifiant l'intervention de la Cour en estimant qu'il n'était pas en mesure d'accorder une réparation au demandeur pour ce qu'il admettait être une violation des droits garantis au demandeur par la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Le demandeur affirme que, lorsque la loi confère un droit (en l'occurrence, le droit à la vie privée) sans prévoir expressément de sanction en cas de violation de ce droit, il existe à première vue un droit implicite d'indemnisation en cas de violation de ce droit.

[9] Le demandeur explique en outre que, comme le commissaire à la protection de la vie privée est chargé de mener des enquêtes et de formuler des conclusions en réponse aux plaintes portées en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, la seule manière dont le commissaire à la protection de la vie privée peut s'acquitter intégralement des fonctions que la loi met à sa charge est d'exercer ses pouvoirs de manière à donner effet à un tel droit implicite. Agir autrement, selon le demandeur, revient à conférer un droit sans l'assortir d'une réparation en cas de violation, ce qui va à l'encontre de la jurisprudence. Le demandeur fait donc valoir qu'il y a lieu d'intégrer à l'article 35 de la Loi une réparation consistant à condamner à une pénalité celui qui révèle des renseignements personnels sans le consentement du principal intéressé.

Les défendeurs

[10] Le 9 mars 2005, quelques jours avant l'audience, le commissaire à la protection de la vie privée qui, avec la GRC, avait été constitué défendeur à la demande du demandeur, a déposé en vertu du paragraphe 303(1) des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106 [règle 1 (mod. par DORS/2004-283, art. 2)], avec le consentement du demandeur, une requête visant à être mis hors de cause en qualité de défendeur et à être constitué intervenant. Il avait déjà déposé un mémoire des faits et du droit en qualité de défendeur (mémoire qui se limitait

as interveners. This motion was granted at the beginning of the hearing, so I shall refer to the Privacy Commissioner in these reasons accordingly, and the following order also reflects this.

[11] The Privacy Commissioner submits that it is beyond doubt that, as a statutory ombudsperson, it does not have the legal authority to adjudicate complaints, or to otherwise enforce the *Privacy Act* by means of awarding remedial relief to complainants. In the Privacy Commissioner's opinion, allowing the applicant's application for judicial review would amount to transforming it into an adjudicative body with broad powers of enforcement, thus extending far beyond its legislatively-intended role. A clear and unambiguous reading of the *Privacy Act* shows that Parliament intended the Privacy Commissioner to be a body with the statutory authority to investigate complaints of alleged breaches of the *Privacy Act* and to report non-binding findings and recommendations (if any) to the parties involved. No further powers should be imputed.

[12] In making its finding that Mr. Murdoch's complaint was well founded, and in further communicating this finding to both Mr. Murdoch and the RCMP, the Privacy Commissioner carried out its statutory obligations under section 35 of the *Privacy Act*. The Privacy Commissioner claims that not only does it have no further obligations, it in fact has no further authority under the *Privacy Act* to make binding determinations or to award remedial relief such as that requested by the applicant.

[13] The RCMP did not file a separate memorandum of fact and law, but instead indicated its intention to rely on the submissions filed by the Privacy Commissioner.

à des arguments portant sur la compétence) et il souhaitait invoquer ce mémoire en qualité d'intervenant. Cette requête a été accueillie à l'ouverture de l'audience. Je vais donc désigner en conséquence le commissaire à la protection de la vie privée dans les présents motifs ainsi que dans l'ordonnance.

[11] Le commissaire à la protection de la vie privée affirme qu'il est incontestable qu'en tant que protecteur du citoyen, soit un organisme créé par la loi, il n'est pas légalement habilité à statuer sur des plaintes ou à veiller autrement à l'application de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* en accordant des réparations aux plaignants. Suivant le commissaire à la protection de la vie privée, accueillir la demande de contrôle judiciaire du demandeur reviendrait à le transformer en un organisme juridictionnel doté de vastes pouvoirs en matière d'application de la loi, ce qui déborderait largement le cadre des fonctions que le législateur entendait lui confier. Il ressort selon lui à l'évidence de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* que le législateur fédéral voulait que le commissaire à la protection de la vie privée soit un organisme légalement habilité à faire enquête sur les plaintes portant sur de présumées violations de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et à faire part de ses conclusions et recommandations non obligatoires aux personnes concernées. On ne saurait lui imputer d'autres pouvoirs.

[12] En jugeant bien fondée la plainte de M. Murdoch et en communiquant cette conclusion tant à M. Murdoch qu'à la GRC, le commissaire à la protection de la vie privée a rempli les obligations que l'article 35 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* met à sa charge. Le commissaire à la protection de la vie privée affirme que, non seulement il n'a aucune autre obligation, mais qu'en fait il n'a aucun pouvoir en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* de rendre des décisions obligatoires ou d'accorder des réparations comme celle que réclame le demandeur.

[13] La GRC n'a pas produit de mémoire distinct, mais a plutôt indiqué son intention de s'en remettre aux observations formulées par le commissaire à la protection de la vie privée.

ANALYSIS

Standard of Review

[14] The question before me is necessarily one dealing with the scope of the Privacy Commissioner's jurisdiction. Such questions of jurisdiction are normally dealt with according to the standard of review of correctness: *Boucher v. Canada (Attorney General)* (2000), 252 N.R. 186 (F.C.A.), at page 188. The parties were in agreement that the applicable standard of review is that of correctness.

Analysis of the Privacy Commissioner's Jurisdiction and its Final Decision

[15] I have carefully reviewed the arguments of the applicant. The following paragraphs respond to these as a whole, but it should be kept in mind that each has been carefully studied in order to come to my final analysis and conclusions.

[16] The jurisdiction of the Privacy Commissioner to hear Mr. Murdoch's complaint of improper disclosure is set out in paragraph 29(1)(a) of the *Privacy Act*, which states:

29. (1) Subject to this Act, the Privacy Commissioner shall receive and investigate complaints

(a) from individuals who allege that personal information about themselves held by a government institution has been used or disclosed otherwise than in accordance with section 7 or 8;

[17] Under subsections 35(1) and (2) of the *Privacy Act*, where the Privacy Commissioner finds, as the result of an investigation, that a complaint is well founded, it is obligated to provide the head of the appropriate government institution with a report containing its findings, as well as any appropriate recommendations. It is also required to report these findings and recommendations (where any are made) to the complainant:

ANALYSE

Norme de contrôle

[14] La question qui m'est soumise porte nécessairement sur l'étendue des pouvoirs du commissaire à la protection de la vie privée. Ces questions de compétence sont normalement examinées en fonction de la norme de la décision correcte: *Boucher c. Canada (Procureur général)* (2000), 252 N.R. 186 (C.A.F.), à la page 188. Les parties conviennent que la norme de contrôle applicable est celle de la décision correcte.

Analyse de la compétence du commissaire à la protection de la vie privée et de sa décision finale

[15] J'ai attentivement examiné les arguments du demandeur. Les paragraphes qui suivent constituent ma réponse générale à ces arguments, mais je tiens à souligner que j'ai étudié soigneusement chacun d'entre eux avant d'en arriver à mon analyse et à mes conclusions finales.

[16] La compétence du commissaire à la protection de la vie privée pour statuer sur la plainte de divulgation irrégulière de M. Murdoch est énoncée à l'alinéa 29(1)a) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, qui dispose:

29. (1) Sous réserve des autres dispositions de la présente loi, le Commissaire à la protection de la vie privée reçoit les plaintes et fait enquête sur les plaintes:

a) déposées par des individus qui prétendent que des renseignements personnels les concernant et détenus par une institution fédérale ont été utilisés ou communiqués contrairement aux articles 7 ou 8;

[17] Aux termes des paragraphes 35(1) et (2) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, dans les cas où, au terme de son enquête, il conclut au bien-fondé de la plainte, le commissaire à la protection de la vie privée doit adresser au responsable de l'institution fédérale compétente un rapport dans lequel il présente les conclusions de son enquête ainsi que les recommandations qu'il juge indiquées. Il est également tenu de rendre compte au plaignant de ses conclusions et de ses recommandations (le cas échéant):

35. (1) If, on investigating a complaint under this Act in respect of personal information, the Privacy Commissioner finds that the complaint is well-founded, the Commissioner shall provide the head of the government institution that has control of the personal information with a report containing

(a) the findings of the investigation and any recommendations that the Commissioner considers appropriate; and

(b) where appropriate, a request that, within a time specified therein, notice be given to the Commissioner of any action taken or proposed to be taken to implement the recommendations contained in the report or reasons why no such action has been or is proposed to be taken.

(2) The Privacy Commissioner shall, after investigating a complaint under this Act, report to the complainant the results of the investigation, but where a notice has been requested under paragraph (1)(b) no report shall be made under this subsection until the expiration of the time within which the notice is to be given to the Commissioner.

[18] Section 41 of the *Privacy Act* outlines the circumstances in which a decision may be referred for judicial review before the Federal Court. This is largely confined to reviews of decisions where access to personal information has been refused. Section 41 reads as follows:

41. Any individual who has been refused access to personal information requested under subsection 12(1) may, if a complaint has been made to the Privacy Commissioner in respect of the refusal, apply to the Court for a review of the matter within forty-five days after the time the results of an investigation of the complaint by the Privacy Commissioner are reported to the complainant under subsection 35(2) or within such further time as the Court may, either before or after the expiration of those forty-five days, fix or allow. [My emphasis.]

Under a strict reading of the *Privacy Act*, then, the Federal Court does not even seem to have the jurisdiction to review a decision such as the present one, where personal information has not been withheld, but instead disclosed without authorization. However, section 18.1 [as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5; 2002, c. 8, s. 27] of the *Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7 [s. 1 (as am. *idem*, s. 14)], grants the Federal Court a broader jurisdiction to hear reviews of federal board, commission or many other administrative tribunal

35. (1) Dans les cas où il conclut au bien-fondé d'une plainte portant sur des renseignements personnels, le Commissaire à la protection de la vie privée adresse au responsable de l'institution fédérale de qui relèvent les renseignements personnels un rapport où:

a) il présente les conclusions de son enquête ainsi que les recommandations qu'il juge indiquées;

b) il demande, s'il le juge à propos, au responsable de lui donner avis, dans un délai déterminé, soit des mesures prises ou envisagées pour la mise en œuvre de ses recommandations, soit des motifs invoqués pour ne pas y donner suite.

(2) Le Commissaire à la protection de la vie privée rend compte au plaignant des conclusions de son enquête; toutefois, dans les cas prévus à l'alinéa (1)b), le Commissaire à la protection de la vie privée ne peut faire son compte rendu qu'après l'expiration du délai imparti au responsable de l'institution fédérale.

[18] L'article 41 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* précise les cas dans lesquels une décision peut faire l'objet d'un contrôle judiciaire devant la Cour fédérale. Il s'agit en règle générale de cas où la communication de renseignements personnels a été refusée. L'article 41 est ainsi libellé:

41. L'individu qui s'est vu refuser communication de renseignements personnels demandés en vertu du paragraphe 12(1) et qui a déposé ou fait déposer une plainte à ce sujet devant le Commissaire à la protection de la vie privée peut, dans un délai de quarante-cinq jours suivant le compte rendu du Commissaire prévu au paragraphe 35(2), exercer un recours en révision de la décision de refus devant la Cour. La Cour peut, avant ou après l'expiration du délai, le proroger ou en autoriser la prorogation. [Non souligné dans l'original.]

Selon une interprétation stricte de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, la Cour fédérale ne semble donc même pas avoir compétence pour contrôler une décision comme la présente, car il n'y a pas eu en l'espèce de refus de communiquer des renseignements personnels, mais bien divulgation sans autorisation. Toutefois, l'article 18.1 [édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5; 2002, ch. 8, art. 27] de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7 [art. 1 (mod., *idem*, art. 14)], confère à la Cour fédérale une

decisions. Its powers under such a judicial review, however, are not absolute:

18.1 . . .

(3) On an application for judicial review, the Federal Court may

(a) order a federal board, commission or other tribunal to do any act or thing it has unlawfully failed or refused to do or has unreasonably delayed in doing; or

(b) declare invalid or unlawful, or quash, set aside or set aside and refer back for determination in accordance with such directions as it considers to be appropriate, prohibit or restrain, a decision, order, act or proceeding of a federal board, commission or other tribunal.

(4) The Federal Court may grant relief under subsection (3) if it is satisfied that the federal board, commission or other tribunal

(a) acted without jurisdiction, acted beyond its jurisdiction or refused to exercise its jurisdiction;

(b) failed to observe a principle of natural justice, procedural fairness or other procedure that it was required by law to observe;

(c) erred in law in making a decision or an order, whether or not the error appears on the face of the record;

(d) based its decision or order on an erroneous finding of fact that it made in a perverse or capricious manner or without regard for the material before it;

(e) acted, or failed to act, by reason of fraud or perjured evidence; or

(f) acted in any other way that was contrary to law.

[19] The powers of the Federal Court to remedy a situation, then, are more or less limited to the powers conferred on the initial deciding body. As we have already seen, the Privacy Commissioner has very limited powers to remedy breaches of privacy under the Act. While it is able to investigate many different types of complaints regarding breaches of privacy and the collection, use and disclosure of personal information by government bodies under the *Privacy Act*, its “remedial

compétence plus large pour statuer sur les demandes de contrôle judiciaire des décisions des offices fédéraux. Ces pouvoirs de contrôle judiciaire ne sont toutefois pas absolus:

18.1 [. . .]

(3) Sur présentation d’une demande de contrôle judiciaire, la Cour fédérale peut:

a) ordonner à l’office fédéral en cause d’accomplir tout acte qu’il a illégalement omis ou refusé d’accomplir ou dont il a retardé l’exécution de manière déraisonnable;

b) déclarer nul ou illégal, ou annuler, ou infirmer et renvoyer pour jugement conformément aux instructions qu’elle estime appropriées, ou prohiber ou encore restreindre toute décision, ordonnance, procédure ou tout autre acte de l’office fédéral.

(4) Les mesures prévues au paragraphe (3) sont prises si la Cour fédérale est convaincue que l’office fédéral, selon le cas:

a) a agi sans compétence, outrepassé celle-ci ou refusé de l’exercer;

b) n’a pas observé un principe de justice naturelle ou d’équité procédurale ou toute autre procédure qu’il était légalement tenu de respecter;

c) a rendu une décision ou une ordonnance entachée d’une erreur de droit, que celle-ci soit manifeste ou non au vu du dossier;

d) a rendu une décision ou une ordonnance fondée sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon abusive ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments dont il dispose;

e) a agi ou omis d’agir en raison d’une fraude ou de faux témoignages;

f) a agi de toute autre façon contraire à la loi.

[19] Les pouvoirs que possède la Cour fédérale pour corriger une situation déterminée se limitent donc plus ou moins à ceux qui étaient conférés au tribunal qui a rendu la décision initiale. Comme nous l’avons déjà vu, le commissaire à la protection de la vie privée dispose de pouvoirs très limités lorsqu’il s’agit de réparer les atteintes au droit à la vie privée prévues par la Loi. Bien qu’il lui soit loisible de faire enquête sur divers types de plaintes portant sur des violations du droit à la vie privée

powers”, as such, are restricted to making findings and recommendations which are non-binding on the subject organization. As the respondent aptly states, the Privacy Commissioner has no authority, implicit or otherwise, to act as an adjudicator by making binding determinations on the parties to a complaint, nor does the *Privacy Act* allow the Privacy Commissioner to award any such remedial relief.

[20] The Privacy Commissioner has the right to ask for the disclosure of personal information under certain circumstances where a breach of access is claimed under section 12 [as am. by S.C. 2001, c. 27, s. 269] of the *Privacy Act*. However, as mentioned above, the only “remedy” it may accord in relation to these breaches is statutorily limited to the making of non-binding findings and recommendations. This power is found in section 35 of the *Privacy Act*. The only other section of the Act to grant any form of remedy for non-compliance with the Act is section 37, where the Privacy Commissioner determines a government institution is in violation of certain of its ongoing commitments regarding the collection, use and disclosure of personal information. Again, however, this is restricted to the issuance of non-binding findings and recommendations. No wider scope of remedies is available to the Privacy Commissioner.

[21] It is trite law that the jurisdiction of a statutory body (such as the Privacy Commissioner) is limited to what the legislator decided it should be. A proper reading of the Act and especially section 35 make it clear that the legislator wanted the Privacy Commissioner to be limited to a power of recommendation and no more.

et qu’il puisse recueillir auprès d’organismes gouvernementaux les renseignements personnels prévus par la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et les utiliser et les communiquer, ses «pouvoirs de réparation» comme tels se limitent à la formulation de conclusions et de recommandations qui n’ont aucun caractère obligatoire pour l’organisme visé. Ainsi que la défenderesse le souligne à juste titre, le commissaire à la protection de la vie privée n’a pas le pouvoir, implicite ou explicite, d’agir comme arbitre habilité à rendre des décisions ayant force exécutoire pour les parties à une plainte déterminée et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ne permet pas au commissaire à la protection de la vie privée d’accorder une telle réparation.

[20] Le commissaire à la protection de la vie privée a le droit de réclamer la communication de renseignements personnels dans certains cas lorsqu’une personne affirme que son droit d’accès garanti par l’article 12 [mod. par L.C. 2001, ch. 27, art. 269] de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* a été bafoué. Toutefois, ainsi que nous l’avons déjà mentionné, la seule «réparation» qu’il peut accorder relativement à ce type de violation est celle que prévoit la Loi, c’est-à-dire la formulation de conclusions et de recommandations n’ayant aucun caractère obligatoire. Ce pouvoir se trouve à l’article 35 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Le seul autre article de la Loi qui permet d’accorder une réparation en cas d’inobservation de la Loi est l’article 37, qui s’applique lorsque le commissaire à la protection de la vie privée estime qu’une institution fédérale a manqué à certains de ses engagements en ce qui concerne la collecte, l’utilisation et la communication de renseignements personnels. Mais, là encore, le seul pouvoir dont dispose le commissaire est celui de formuler des conclusions et des recommandations non contraignantes. Le commissaire à la protection de la vie privée ne dispose pas d’une gamme plus étendue de mesures de réparation.

[21] Il est de jurisprudence constante que la compétence d’un organisme créé par une loi (comme le commissaire à la protection de la vie privée) se limite à celle que le législateur lui a assignée. Selon l’interprétation qu’il convient de donner de la Loi, et spécialement de l’article 35, il est clair que le législateur

The term “recommendation” should be given its ordinary meaning. The Supreme Court of Canada has made it clear that where nothing in an Act suggests that the power of recommendation includes anything further than what we normally consider “recommendations” to be—that is, the offering of advice that is not binding—then the Court should take this power no further: *Thomson v. Canada (Deputy Minister of Agriculture)*, [1992] 1 S.C.R. 385, at pages 399-400. I believe this is the case here. Furthermore, general principles of statutory interpretation suggest that a court should not add powers to the jurisdiction of a statutory body when the legislative provisions creating this body are clear and not subject to interpretation: see R. Sullivan, *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes* (Toronto: Butterworths, 2002), at page 19 *et seq.* (Sullivan).

[22] Nor is the Federal Court able to award any further remedies in a case such as the one at bar. As noted above, the Federal Court’s jurisdiction to review decisions of the Privacy Commissioner is found in section 41 of the *Privacy Act* (for those cases where access to personal information requested under section 12 has been refused) and subsection 18.1(3) of the *Federal Courts Act*. In addition to this, the power of the Federal Court to grant a remedy in such a situation is largely restricted to those which the Privacy Commissioner itself could order; i.e., the ordered disclosure of non-disclosed documents (see sections 48-50 of the *Privacy Act* and subsection 18.1(4) of the *Federal Courts Act*). Here, no such information has remained undisclosed, and so this remedy would not be appropriate.

[23] Relying on *R. (Canada) v. R. (P.E.I.)*, [1978] 1 F.C. 533 (C.A.), at pages 556-557, the applicant argues

fédéral voulait que le commissaire à la protection de la vie privée soit investi d’un pouvoir de recommandation limité et de rien de plus. Le terme «recommandation» doit être interprété dans son sens ordinaire. La Cour suprême du Canada a d’ailleurs bien précisé que, lorsque rien dans la loi ne permet de penser qu’un pouvoir de recommandation comporte quelque chose de plus que ce qu’on considère normalement comme des «recommandations»—c’est-à-dire le fait de donner un conseil qui ne saurait équivaloir à une décision obligatoire—, la Cour ne doit pas donner une extension de sens plus large à ce pouvoir: *Thomson c. Canada (Sous-ministre de l’Agriculture)*, [1992] 1 R.C.S. 385, aux pages 399 et 400. Je crois que c’est le cas en l’espèce. De plus, il ressort des principes généraux d’interprétation des lois que le tribunal ne doit pas élargir la compétence d’un organisme constitué par la loi lorsque les dispositions législatives qui créent cet organisme sont claires et ne prêtent à aucune interprétation: voir R. Sullivan, *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes* (Toronto: Butterworths, 2002), aux pages 19 et suivantes (Sullivan).

[22] La Cour fédérale n’est pas non plus en mesure d’accorder d’autres réparations dans un cas comme le présent. Ainsi qu’il a déjà été signalé, la compétence de la Cour fédérale pour contrôler les décisions du commissaire à la protection de la vie privée se trouve à l’article 41 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* (pour ce qui est des cas où la communication de renseignements personnels demandée en vertu de l’article 12 a été refusée) et au paragraphe 18.1(3) de la *Loi sur les Cours fédérales*. De plus, le pouvoir de la Cour fédérale d’accorder une réparation en pareil cas se limite essentiellement aux mesures que le commissaire à la protection de la vie privée pouvait lui-même ordonner, c’est-à-dire la communication de documents dont la divulgation a été refusée (voir les articles 48 à 50 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et le paragraphe 18.1(4) de la *Loi sur les Cours fédérales*). En l’espèce, il n’y a pas de renseignements de ce genre qui n’ont toujours pas été communiqués. Cette réparation ne serait donc pas appropriée.

[23] Se fondant sur l’arrêt *R. (Canada) c. R. (Î.-P.-É.)*, [1978] 1 C.F. 533 (C.A.), aux pages 556 et 557, le

that where there is a statutory right (such as privacy as per sections 7 and 8 [as am. by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 20, s. 13; S.C. 1994, c. 35, s. 39; 2000, c. 7, s. 26; 2004, c. 11, s. 37] of the *Privacy Act*), yet no sanction is provided for the breach of this right, there is, *prima facie*, an implied right to be compensated for any breach. In this case, it is true that Chief Justice Jaccett, for the majority, in interpreting one of the statutory terms upon which Prince Edward Island was admitted into Confederation, section 146 of the *British North America Act, 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [R.S.C. 1970, Appendix II, No. 5], came to the following conclusion [at pages 555-556]:

In my view, the result of conferring such statutory rights on the provinces in question, in the absence of any other sanction, was to confer a right on them to be compensated in respect of damages arising from breach thereof [the breach being an interruption of the ferry service between the Island and the Mainland, a service of the Government of Canada] . . .

In my view, when there is a statutory right to have something done with no express sanction for breach, there is, *prima facie*, an implied right to be compensated for a breach of such right; . . .

In order to come to this conclusion, Chief Justice Jaccett reviewed the statute in question and gave it the interpretation that he saw fit under the circumstances.

[24] The same approach has to be followed in the present case. A reading of the *Privacy Act* makes it clear that the legislator intended for the Privacy Commissioner to be an ombudsperson, not an adjudicative body. The process by which the Privacy Commissioner conducts its investigations is indicative of this conclusion: the investigation is to be conducted in private (subsection 33(1)); an opportunity to be heard is given to the parties, and no person has the right to be present, or to have access to or comment on the representations made by another person (see subsection 33(2)); the power to conduct investigations are such that they are not comparable to an adjudicative body (see section 34) [as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 27, s. 187, Sch. V,

demandeur fait valoir que lorsqu'un droit est prévu par la loi (comme le droit à la vie privée garanti par les articles 7 et 8 [mod. par L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 20, art. 13; L.C. 1994, ch. 35, art. 39; 2000, ch. 7, art. 26; 2004, ch. 11, art. 37] de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*), sans être assorti d'une sanction en cas de violation, il y a, à première vue, un droit implicite à indemnisation pour toute violation de ce droit. Dans cette affaire, il est vrai que le juge en chef Jaccett qui était appelé à interpréter, au nom des juges majoritaires, une des conditions d'adhésion de l'Île-du-Prince-Édouard à la Confédération qui était énoncée à l'article 146 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) [S.R.C. 1970, appendice II, n^o 5] [aux pages 555 et 556], en est arrivé à la conclusion suivante:

À mon sens, le fait de conférer aux provinces ces droits statutaires, en l'absence de toute autre sanction, a eu comme conséquence de leur conférer le droit d'être indemnisées pour les dommages provenant de leur inexécution [en l'occurrence une interruption du service de traversiers entre l'Île et le continent, service que le Canada doit assurer] [. . .]

À mon avis, lorsqu'il existe un droit statutaire à l'exécution de quelque chose, mais pas de sanction expresse pour l'inexécution, il y a à première vue un droit implicite à indemnisation pour manquement à ce droit [. . .]

Pour en arriver à cette conclusion, le juge en chef Jaccett a examiné la loi en question et lui a donné l'interprétation qu'il jugeait appropriée dans les circonstances.

[24] Il convient de suivre la même démarche en l'espèce. Il ressort en effet de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* que le législateur voulait que le commissaire à la protection de la vie privée soit un protecteur du citoyen et non un organisme qui a le pouvoir de rendre des décisions. La procédure que suit le commissaire à la protection de la vie privée lorsqu'il mène ses enquêtes le confirme: ses enquêtes sont secrètes (paragraphe 33(1)); les parties doivent avoir la possibilité de présenter leurs observations et nul n'a le droit absolu d'être présent lorsqu'une autre personne présente des observations au commissaire, ni d'en recevoir communication ou de faire des commentaires à leur sujet (paragraphe 33(2)); les pouvoirs du

item 6]; and the Privacy Commissioner's tool of remedy is solely that of making findings on the complaint, as well as recommendations (see subsection 35(1)).

[25] The applicant argues that the purpose of the *Privacy Act* is helpful in reading the Act as including an implicit remedy of compensation. Section 2 reads as follows:

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.

The applicant interprets "is to extend" or "à pour objet de compléter" (in the French version) as recognizing the implicit remedy of compensation given to the Privacy Commissioner when interpreting section 35 of the Act.

[26] I disagree. The purpose section of an Act is there to help in interpreting sections of an Act: see Sullivan, at page 210. It should not be used, as the applicant is attempting to do here, to justify the creation of a remedy. A reading of the *Privacy Act*, and specifically section 35, makes it clear that the legislator wanted the powers of remedy of the Privacy Commissioner to be limited to findings made with regard to a specific complaint and, if necessary, recommendations. To read in the existence of a remedy of compensation would be going against what has been clearly written, contrary to the end-solution prepared and specified by the legislator. Making recommendations and granting damages are two totally different functions. The act of making recommendations is one closely associated with ombudspersons, while granting damages is more in the realm of an adjudicative body's powers. The legislator clearly wanted the Privacy Commissioner to assume and perform duties belonging to an ombudsperson, not an adjudicative body. I have read the 1987 Report of the Standing Committee on

commissaire pour la tenue des enquêtes ne sont pas comparables à ceux d'un organisme juridictionnel (article 34) [mod. par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 27, art. 187, ann. V, n° 6] et le seul outil de réparation dont dispose le commissaire à la protection de la vie privée est celui de tirer des conclusions au sujet de la plainte et de formuler des recommandations (paragraphe 35(1)).

[25] Le demandeur soutient qu'il est utile de tenir compte de l'objet de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* pour conclure que la Loi comporte une réparation implicite sous forme d'indemnité. L'article 2 est ainsi libellé:

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.

Le demandeur interprète les expressions «a pour objet de compléter» et «*is to extend*» (dans la version anglaise) comme signifiant que le législateur y reconnaît la réparation implicite d'indemnisation dont dispose le commissaire à la protection de la vie privée lorsqu'il interprète l'article 35 de la Loi.

[26] Je ne suis pas de cet avis. L'article dans lequel est énoncé l'objet d'une loi vise à faciliter l'interprétation de cette loi (voir Sullivan, à la page 210). Il ne doit pas être utilisé, comme le demandeur cherche à le faire ici, pour justifier la création d'une réparation. Il ressort de la lecture de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, et plus spécialement de son article 35, que le législateur voulait que les pouvoirs de réparation du commissaire à la protection de la vie privée se limitent à la formulation de conclusions au sujet d'une plainte déterminée et, au besoin, à la formulation de recommandations. Intégrer par interprétation large une réparation d'indemnisation irait à l'encontre de la teneur du texte de loi et de la solution finale conçue et précisée par le législateur. La formulation de recommandations et la condamnation à des dommages-intérêts sont deux fonctions radicalement différentes. L'acte consistant à formuler des recommandations est étroitement associé au rôle de protecteur du citoyen, tandis que la condamnation à des dommages-intérêts relève des pouvoirs des

Justice and Solicitor General, on the Review of the Access to Information Act and the Privacy Act, called *Open and Shut: Enhancing the Right to Know and the Right to Privacy* (the Report). At pages 50 and 51 of the Report, it is noted that no civil remedies are provided for in the *Privacy Act* and recommended that such remedies be inserted. As of today, no such amendments have been made. This is not to imply that civil remedies for breach of privacy can never exist, but that, under the Act as it is currently structured, no such remedies are available.

[27] The only possible “remedy” available from the Privacy Commissioner is that outlined in subsections 35(1) and (2); i.e., that both the head of the institution involved and the complainant be provided with a report outlining the findings of the Privacy Commissioner’s investigation and any recommendations, if appropriate, as well as that (again, if appropriate) notice be given to the Privacy Commissioner of any action taken or proposed in order to implement any recommendations contained in this report or reasons why no such action has been or is proposed to be taken. In the present case, this was done: both the RCMP and Mr. Murdoch were advised that the RCMP’s actions violated the *Privacy Act*. No recommendations were made; therefore, the RCMP did not have to respond in kind. The Privacy Commissioner committed no error in not acting further on Mr. Murdoch’s complaint.

[28] Having said that, I note that the Privacy Commissioner does have the ability to comment on the situation in an annual or special report to Parliament.

organismes juridictionnels. Le législateur voulait de toute évidence que le commissaire à la protection de la vie privée assume et exécute des fonctions appartenant à un protecteur du citoyen et non celles relevant d’un organisme ayant le pouvoir de rendre des décisions juridictionnelles. J’ai lu le rapport publié en 1987 par le Comité permanent de la Justice et du Solliciteur général sur l’examen de la Loi sur l’accès à l’information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels, intitulé *Une question à deux volets: Comment améliorer le droit d’accès à l’information tout en renforçant les mesures de protection des renseignements personnels*. Aux pages 50 et 51 du Rapport, les auteurs signalent qu’aucune réparation civile n’est prévue dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et ils recommandent que de telles réparations y soient insérées. Or, aucune modification en ce sens n’a encore été apportée. Il ne faut pas en conclure pour autant qu’aucune réparation civile ne puisse jamais être accordée en cas de violation du droit à la vie privée, mais plutôt que, dans l’économie actuelle de la Loi, ce type de réparation n’est pas prévu.

[27] La seule «réparation» possible que le demandeur puisse obtenir du commissaire à la protection de la vie privée est celle qui est prévue aux paragraphes 35(1) et (2), en l’occurrence que l’administrateur général de l’institution en cause et le plaignant reçoivent tous les deux un rapport dans lequel le commissaire à la protection de la vie privée présente les conclusions de son enquête ainsi que les recommandations qu’il juge indiquées, ainsi que la transmission au commissaire d’un avis (là encore, s’il le juge à propos) soit des mesures prises ou envisagées pour la mise en œuvre des recommandations contenues dans ce rapport, soit des motifs invoqués pour ne pas y donner suite. En l’espèce, la GRC et M. Murdoch ont tous les deux été avisés que les actes accomplis par la GRC violaient la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Aucune recommandation n’a été faite. La GRC n’était donc pas tenue de répondre. Le commissaire à la protection de la vie privée n’a pas commis d’erreur en ne donnant pas suite à la plainte de M. Murdoch.

[28] Ceci étant dit, je constate que le commissaire à la protection de la vie privée a effectivement la capacité de formuler des observations au sujet de la situation dans

The Privacy Commissioner has sole discretion to decide whether such an action would be appropriate. I also note the availability of other remedies to the applicant. To this end, it is important to mention that section 74 of the *Privacy Act* only prohibits civil or criminal actions against a government institution for the wrongful disclosure of personal information where this disclosure is done in good faith. Therefore, if Mr. Murdoch can show bad faith on the part of the RCMP, it is possible he may have an action against them under the common law. In fact, the Court has been informed that the applicant has filed a statement of claim with the Queen's Bench of Alberta against certain members of the RCMP, including the officer who forwarded the RCMP file to his employer, the Edmonton Police Service.

CONCLUSION

[29] While it is understandable that Mr. Murdoch seeks a wider, larger remedy, ultimately in the form of a monetary penalty, there is no jurisdiction by which either the Privacy Commissioner or the Federal Court upon review may award such a remedy. Mr. Murdoch believes he has suffered "considerable embarrassment, humiliation and emotional distress" from the RCMP's unauthorized disclosure (see his notice of application). This indeed may be the case, and there may be other avenues open to Mr. Murdoch in which he may pursue further redress; in the circumstances, however, the Privacy Commissioner has fulfilled its obligations under the *Privacy Act*, and no further remedy may be obtained in this Court by the applicant for the breach of his privacy.

COSTS

[30] At the hearing, the subject of costs was raised, and it was both the intervener's and the respondent's position that costs were not being sought.

son rapport annuel au Parlement ou dans un rapport spécial à celui-ci. Le commissaire à la protection de la vie privée a le pouvoir discrétionnaire exclusif de se prononcer sur l'opportunité de ce genre de mesure. Je constate également que le demandeur dispose d'autres réparations. À cet égard, il est important de mentionner que l'article 74 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* interdit uniquement les actes civils ou criminels commis contre une institution fédérale en ce qui concerne la communication illicite de renseignements personnels lorsque cette communication est faite de bonne foi. En conséquence, si M. Murdoch peut démontrer que la GRC a agi de mauvaise foi, il est possible qu'une action lui soit ouverte en common law. En fait, la Cour a été informée que le demandeur a déposé une déclaration devant la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta contre certains membres de la GRC, y compris l'agent qui a transmis le dossier de la GRC à son employeur, le service de police d'Edmonton.

DISPOSITIF

[29] Bien qu'on puisse comprendre que M. Murdoch cherche à obtenir une réparation plus large, idéalement sous forme d'indemnité pécuniaire, ni le commissaire à la protection de la vie privée ni la Cour fédérale, dans le cadre d'un contrôle judiciaire, n'ont compétence pour lui accorder une telle réparation. M. Murdoch estime qu'il a subi beaucoup [TRADUCTION] «d'embarras, d'humiliations et de détresse psychologique» en raison de la divulgation non autorisée de ses renseignements personnels par la GRC (voir son avis de demande). C'est peut-être effectivement le cas et M. Murdoch dispose peut-être d'autres solutions pour obtenir une autre réparation mais, eu égard aux circonstances de l'espèce, le commissaire à la protection de la vie privée a rempli les obligations que la *Loi sur la protection des renseignements personnels* mettait à sa charge et le demandeur ne peut obtenir devant notre Cour d'autre réparation pour la violation de son droit à la vie privée.

DÉPENS

[30] À l'audience, le sujet des dépens a été abordé. Ni l'intervenant ni la défenderesse n'ont réclamé de dépens.

ORDER

This Court orders that:

- The respondent the Privacy Commissioner of Canada be removed as a party respondent;
- The Privacy Commissioner of Canada be granted leave to intervene in this application with all of the rights normally associated with party status; and,
- This application for judicial review be denied without costs.

ORDONNANCE

La Cour ordonne:

- Le défendeur, le commissaire à la protection de la vie privée du Canada, est mis hors de cause à titre de défendeur;
- Le commissaire à la protection de la vie privée du Canada est autorisé à intervenir dans la présente demande avec tous les droits normalement associés à la qualité de partie;
- La présente demande de contrôle judiciaire est rejetée sans frais.