

T-867-90  
**Clayton C. Ruby** (*Applicant*)  
 v.  
**The Royal Canadian Mounted Police and The  
 Department of External Affairs** (*Respondents*)

T-638-91  
**Clayton Charles Ruby** (*Applicant*)  
 v.  
**The Solicitor General** (*Respondent*)

**INDEXED AS: RUBY v. CANADA (ROYAL CANADIAN  
 MOUNTED POLICE) (T.D.)**

Trial Division, MacKay J.—Ottawa, February 3 and  
 November 25, 1997.

*Privacy — Applicant denied access to personal information banks maintained by three federal government agencies — Privacy Commissioner finding complaints not well-founded in first case, but certain information held in other case should be released — Solicitor General refusing to release requested information — Review applications made under Privacy Act, s. 41 — Class exemptions, injury exemptions distinguished — RCMP authorized to refuse to disclose personal information requested on basis of Act, s. 22(1)(a)(ii) — Department of External Affairs, CSIS properly exercised discretion under Act, s. 16(2) in refusing to indicate whether personal information existed in information banks 040 and 010 — Alternate grounds not appropriate for refusal to disclose requested information — CSIS authorized, had reasonable grounds under Act, ss. 21, 22(1)(b) to refuse to disclose personal information not released from information bank 015.*

*Practice — Costs — Applicant seeking costs under Privacy Act, s. 52(2) — Success divided as some information released after application filed — Constitutional challenge to Act, s. 51 raising important new issue — Whether consistent practice of refusing to indicate existence of personal information in bank consistent with discretion under s. 16(2) also important — Applicant entitled to costs as applications for review raised important new issues.*

T-867-90  
**Clayton C. Ruby** (*requérant*)  
 c.  
**La Gendarmerie royale du Canada et le ministère  
 des Affaires extérieures** (*intimés*)

T-638-91  
**Clayton Charles Ruby** (*requérant*)  
 c.  
**Le solliciteur général** (*intimé*)

**RÉPERTORIÉ: RUBY c. CANADA (GENDARMERIE ROYALE DU  
 CANADA) (1<sup>re</sup> INST.)**

Section de première instance, juge MacKay—Ottawa,  
 3 février et 25 novembre 1997.

*Protection des renseignements personnels — Le requérant s'est vu refuser l'accès à des fichiers de renseignements personnels tenus par trois organismes fédéraux — Le Commissaire à la protection de la vie privée a conclu que les plaintes n'étaient pas fondées dans le premier cas, mais que certains renseignements gardés dans le second cas devaient être communiqués — Le solliciteur général a refusé de communiquer les renseignements demandés — Dépôt de demandes de contrôle en vertu de l'art. 41 de la Loi sur la protection des renseignements personnels — Distinction faite entre les exemptions spécifiques et les exemptions fondées sur le préjudice — La GRC était autorisée à refuser de communiquer les renseignements personnels demandés en invoquant l'art. 22(1)a)(ii) de la Loi — Le ministère des Affaires extérieures et le SCRS ont exercé régulièrement le pouvoir discrétionnaire que leur confère l'art. 16(2) de la Loi en refusant d'indiquer si les fichiers 040 et 010 contenaient des renseignements personnels — Les motifs subsidiaires invoqués ne justifiaient pas le refus de communiquer les renseignements demandés — Le SCRS était autorisé par les art. 21 et 22(1)b) de la Loi à refuser de communiquer les renseignements personnels contenus dans le fichier 015 et ce refus était fondé sur des motifs raisonnables.*

*Pratique — Frais et dépens — Le requérant a demandé que les dépens lui soient adjugés en vertu de l'art. 52(2) de la Loi sur la protection des renseignements personnels — Les parties ont eu partiellement gain de cause puisque certains renseignements ont été communiqués après le dépôt de la demande — La contestation de la constitutionnalité de l'art. 51 de la Loi a soulevé une question importante et nouvelle — La question de savoir si le refus érigé en pratique constante d'indiquer s'il existe des renseignements*

These were two applications for judicial review, under section 41 of the *Privacy Act*, of decisions refusing to give access to personal information banks maintained by three federal government agencies. The first application (T-867-90) concerns denials of two requests for access to personal information made in June 1988. The first request was for access to personal information bank (bank 005) concerning operational case records maintained by the Royal Canadian Mounted Police (RCMP). The second request was for access to personal information bank (bank 040) maintained by the Department of External Affairs (DEA). After being denied access to those banks, the applicant filed complaints with the Privacy Commissioner who rejected them. The second application for review (T-638-91) concerns a request, refused by the Solicitor General, for access to information in personal information bank (bank 010) maintained by the Canadian Security Intelligence Service (CSIS). Although it refused to confirm or deny the existence of the information requested, CSIS did ultimately provide some information, but not all that the Privacy Commissioner considered should be released, from a second information bank (bank 015). Claims for exemption from disclosure by CSIS in response to the applicant's request were based in part on sections 19 and 21 of the Act. Section 51 of the same Act, which has been upheld on constitutional grounds by Madam Justice Simpson in preliminary proceedings herein, mandates that a hearing in relation to exemptions be *in camera* and, on the request of the head of the government institution concerned, that an opportunity be provided for the latter to make representations *ex parte*. The following issues were raised: (1) was the RCMP authorized to refuse disclosure of the personal information requested on the basis of subparagraph 22(1)(a)(ii) and section 27 of the Act? (2) whether DEA and CSIS properly exercised discretion under subsection 16(2) in refusing to indicate whether personal information existed in information banks 040 and 010; (3) were specified alternate grounds appropriate for refusals by DEA and CSIS in relation to requests for access to banks 040 and 010? (4) was CSIS authorized, or did it have reasonable grounds under the Act to refuse to disclose personal information in bank 015 and related information? (5) the matter of costs.

*Held*, the applications should be dismissed.

Most of the statutory exemptions relied upon by the respondents are among so-called class exemptions included

*personnels dans un fichier est conforme au pouvoir discrétionnaire conféré par l'art. 16(2) de la Loi était également importante — Le requérant avait droit aux dépens puisque les demandes de contrôle ont soulevé des questions nouvelles et importantes.*

Il s'agissait de deux demandes présentées en vertu de l'article 41 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* en vue du contrôle judiciaire de décisions refusant l'accès à des fichiers de renseignements personnels tenus par trois organismes fédéraux. La première demande (T-867-90) concerne les refus opposés à deux demandes d'accès à des renseignements personnels présentées en juin 1988. Dans le premier cas, le requérant demandait à consulter un fichier de renseignements personnels (fichier 005) concernant des dossiers opérationnels tenus par la Gendarmerie royale du Canada (GRC). Dans le second cas, le requérant demandait à consulter un fichier de renseignements personnels (fichier 040) tenu par le ministère des Affaires extérieures (MAE). Par suite des refus qui lui ont été opposés, le requérant a déposé des plaintes auprès du Commissaire à la protection de la vie privée, qui les a rejetées. La deuxième demande de contrôle (T-638-91) porte sur une demande, qui a été refusée par le solliciteur général, concernant un fichier de renseignements personnels (fichier 010) tenu par le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS). Bien que le SCRS ait refusé de confirmer ou de nier l'existence des renseignements demandés, il a finalement communiqué certains renseignements, mais non tous ceux qui, de l'avis du Commissaire, devaient être divulgués, tirés d'un deuxième fichier de renseignements personnels (fichier 015). Les exemptions réclamées par le SCRS en réponse à la demande du requérant se fondaient en partie sur les articles 19 et 21 de la Loi. L'article 51 de la Loi, dont la validité constitutionnelle a été confirmée par M<sup>me</sup> le juge Simpson au cours d'une procédure interlocutoire en l'espèce, exige que l'audience tenue relativement à ces exemptions ait lieu à huis clos et que, à la demande du responsable de l'institution fédérale concernée, celui-ci ait la possibilité de faire ses observations en l'absence de l'autre partie. Les questions suivantes ont été soulevées: 1) la GRC était-elle autorisée à refuser de communiquer les renseignements personnels demandés en invoquant le sous-alinéa 22(1)a(ii) et l'article 27 de la Loi? 2) le MAE et le SCRS ont-ils régulièrement exercé leur pouvoir discrétionnaire en refusant de confirmer l'existence des renseignements personnels dans les fichiers 040 et 010 en s'appuyant sur le paragraphe 16(2)? 3) les motifs subsidiaires mentionnés par le MAE et le SCRS ont-ils été invoqués à bon droit pour justifier leur refus relativement aux fichiers 040 et 010? 4) le SCRS avait-il le pouvoir ou des motifs raisonnables en vertu de la Loi de refuser de communiquer les renseignements personnels contenus dans le fichier 015 ainsi que des renseignements connexes? 5) l'adjudication des dépens.

*Jugement*: les demandes doivent être rejetées.

La plupart des exemptions légales sur lesquelles s'appuient les intimés font partie des exceptions dites spécifiques

in the Act. Others are known as injury exemptions. It is mandatory that certain information not be disclosed as under subsection 19(1) or section 26 of the Act. However, most exemptions are discretionary, in other words, the head of the institution "may refuse to disclose" information. In those cases, the reviewing court may assess whether discretion was exercised in good faith for a reason rationally connected with the purposes of the Act. In the case of discretionary injury exemptions, the standard for the Court in review of a decision not to disclose information is a reasonable expectation of probable harm. It is not sufficient that the expectation of injury be merely speculative. The onus is on the government agent that refuses to disclose information to justify the refusal on the basis of a specified statutory exemption from access, and those exemptions are to be narrowly construed. The Court must be satisfied that the exemption identified supports the determination not to disclose the information.

(1) Initially, the RCMP refused the applicant's request for access to personal information in bank 005 in reliance on subparagraph 22(1)(a)(ii) or section 27 of the Act. Subsequently, 6 of 42 documents identified in relation to the request were released, with information excised, to the applicant. The only issue raised by the applicant about the 35 documents said to contain no personal information about him was that the Court should satisfy itself on examination of those documents that no "personal information" is included in them. The documents were examined and the Court found them not to contain such information. The only document left admittedly containing personal information about the applicant was withheld on the basis of class exemptions as information on persons involved in investigations under the *Criminal Code*, federal or provincial statutes. That information was properly classified within subparagraph 22(1)(a)(ii) and section 27 and the RCMP's decision not to disclose it was authorized under the Act.

(2) Acting under subparagraph 16(2) of the Act, DEA refused to indicate whether personal information existed in bank 040, and CSIS also refused to indicate whether personal information existed in bank 010. The Act does not preclude the head of the institution from deciding that information in certain banks other than those exempt under section 18 should not be acknowledged to exist. Subsection 16(2) is not limited in its application to exempt banks as provided for under section 18, to a specific item of information or to a specific request for information. The discretion

incorporées dans la Loi. D'autres sont connues sous l'expression d'exemptions relatives au préjudice. Il est impératif que certains renseignements ne soient pas divulgués, par exemple ceux qui sont visés par le paragraphe 19(1) ou l'article 26 de la Loi. Toutefois, la plupart des exemptions font l'objet d'une décision discrétionnaire, c'est-à-dire que le responsable de l'institution «peut refuser de divulguer» les renseignements. Dans ce genre de cas, la Cour chargée du contrôle peut s'assurer que le pouvoir discrétionnaire a été exercé de bonne foi pour un motif qui se rapporte de façon logique aux buts poursuivis par la Loi. Dans le cas des exemptions discrétionnaires relatives au préjudice, la norme que la Cour chargée du contrôle d'une décision de refuser la communication de renseignements doit appliquer est celle du risque vraisemblable de préjudice probable. Il ne suffit pas que le risque de préjudice soit simplement hypothétique. C'est au fonctionnaire qui refuse de communiquer des renseignements qu'il incombe de justifier son refus en invoquant une exemption précisément prévue par la loi, et ces exemptions doivent être interprétées de façon restrictive. La Cour doit être convaincue que l'exemption identifiée appuie la décision de ne pas communiquer ces renseignements.

1) Initialement, la GRC a refusé la demande du requérant pour avoir accès à des renseignements personnels contenus dans le fichier 005 en s'appuyant sur le sous-alinéa 22(1)a)(ii) ou sur l'article 27 de la Loi. Par la suite, 6 des 42 documents identifiés en rapport avec la demande ont été communiqués au requérant, moins certaines parties retranchées. La seule question soulevée par le requérant au sujet des 35 documents qui ne contiendraient aucun renseignement personnel le concernant, c'était que la Cour soit convaincu, en examinant ces documents, qu'ils ne contiennent aucun «renseignement personnel». La Cour a examiné les documents et a conclu qu'ils ne renfermaient aucun renseignement semblable. Le seul document restant qui, comme les parties l'ont reconnu, renfermait des renseignements personnels concernant le requérant n'a pas été communiqué au motif qu'il était visé par des exemptions spécifiques, c'est-à-dire qu'il contenait des renseignements personnels sur des particuliers visés par des enquêtes tenues en vertu du *Code criminel*, de lois fédérales ou de lois provinciales. Ces renseignements ont été à bon droit classés dans les exemptions visées par le sous-alinéa 22(1)a)(ii) et l'article 27, et la Loi autorisait la GRC à prendre la décision de ne pas les communiquer.

2) Invoquant le paragraphe 16(2) de la Loi, le MAE a refusé de faire état de l'existence de renseignements personnels dans le fichier 040, ce que le SCRS a aussi refusé de faire relativement au fichier 010. La Loi n'empêche pas le responsable de l'institution de décider de ne pas révéler l'existence de renseignements dans certains fichiers autres que ceux qui sont désignés comme inconsultables en vertu de l'article 18. Le paragraphe 16(2) n'est pas limité dans son application aux fichiers inconsultables dont il est question à l'article 18, ni à un type précis ou à une demande

vested under subsection 16(2) may be exercised on a case-by-case basis or in the general circumstances prevailing across the entire government service to which the *Privacy Act* applies, by the institution head determining that a certain bank should be protected by refusing to acknowledge to a requester the existence of personal information. DEA and CSIS did not fetter or improperly exercise their discretion under subsection 16(2) of the Act in refusing to indicate whether personal information existed in banks 040 and 010. In each case, the agency was authorized by the Act to act as it did.

(3) Since the refusal by DEA and CSIS to indicate whether personal information existed was authorized by the Act, the alternative grounds proposed have little significance for the result herein. There was no basis on which the Court could find, under section 48, in relation to certain alternate grounds specified, that the refusal was not authorized, or pursuant to section 49, in relation to section 21 or paragraph 22(1)(b) as specified alternate grounds, that there were not reasonable grounds for the refusal. The alternate grounds specified provided no basis for the Court to intervene in relation to the decisions of DEA and CSIS in regard to the applicant's requests for access to information in banks 040 and 010.

(4) Much of the information refused to be disclosed from bank 015, which concerns older investigation files, is personal information about others than the applicant, or contains no personal information about him. The public affidavit, filed by security officer MacEwan on behalf of CSIS and the Solicitor General, dealt with the reasonable expectation of injury to human and technical sources of information essential for security interests of Canada, to targets, to communications methods and security of information, including internal procedures. The affiant's uncertainty in specifying a particular injury to be reasonably expected did not seriously detract from his assessment, following his setting out of types of potential injury to sources, targets and operations, if the information withheld were disclosed. The last paragraph of his affidavit, referring to the "mosaic effect" mentioned in the previous paragraph, does not reflect uncertainty about MacEwan's expectation of probable harm if more information were released. The Court could not substitute its view for that of CSIS, or the Solicitor General, about the assessment of the reasonable expectation of probable injury. The only evidence before the Court, the MacEwan affidavit, supported that assessment. CSIS was authorized, and had reasonable grounds under section 21 and paragraph 22(1)(b) of the Act, to refuse to disclose personal information not released.

précise de renseignements. Le pouvoir discrétionnaire conféré en vertu du paragraphe 16(2) peut être exercé, soit sur une base individuelle, soit dans des circonstances générales applicables à l'ensemble de la fonction publique fédérale visée par la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, par le responsable d'une institution fédérale qui décidera qu'un certain fichier devrait être protégé en refusant de reconnaître l'existence de renseignements personnels faisant l'objet d'une demande de consultation. Le MAE et le SCRS n'ont pas fait obstacle à l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire ni mal exercé ce pouvoir en vertu du paragraphe 16(2) de la Loi quand ils ont refusé de révéler si des renseignements personnels existaient dans les fichiers 040 et 010. Dans chaque cas, l'organisme était autorisé par le paragraphe 16(2) à agir comme il l'a fait.

3) Comme le refus du MAE et du SCRS de révéler l'existence de renseignements personnels était autorisé par la Loi, les motifs subsidiaires invoqués n'ont guère d'importance pour l'issue du présent contrôle. Il n'y avait pas de fondement à partir duquel la Cour pouvait conclure, aux termes de l'article 48, pour ce qui a trait à certains motifs subsidiaires, que le refus n'était pas autorisé, ou aux termes de l'article 49, pour ce qui a trait à l'article 21 ou à l'alinéa 22(1)b) expressément invoqués comme motifs subsidiaires, qu'il n'y avait pas de motifs raisonnables pour justifier le refus. Les motifs subsidiaires qui ont été précisés ne permettaient pas à la Cour de modifier les décisions du MAE et du SCRS au regard des demandes du requérant concernant l'accès aux renseignements contenus dans les fichiers 040 et 010.

4) La plupart des renseignements du fichier 015 dont on a refusé la communication, qui concernent des dossiers d'enquête plus anciens, sont des renseignements personnels au sujet de personnes autres que le requérant ou ne contiennent pas de renseignements personnels le concernant. L'affidavit public de l'agent de sécurité MacEwan, déposé au nom du SCRS et du solliciteur général, traitait du préjudice vraisemblable qui serait causé aux sources d'information humaines ou techniques qui sont essentielles pour protéger les intérêts du Canada, aux cibles, aux méthodes de communication et à la protection des renseignements, y compris les formalités internes. L'incapacité de l'auteur de l'affidavit de préciser avec plus de certitude le préjudice particulier qui pourrait être causé ne portait pas sérieusement atteinte à son évaluation, une fois qu'il avait énoncé le type de préjudice qui pourrait être causé aux sources d'information, aux cibles et aux opérations, si les renseignements étaient divulgués. Le dernier paragraphe de l'affidavit de MacEwan, qui fait référence à «l'effet mosaïque» mentionné dans le paragraphe précédent, ne traduit pas l'incertitude de ce dernier à l'égard du risque de préjudice probable qu'entraînerait la divulgation d'autres renseignements. La Cour ne pouvait substituer son opinion à celle du SCRS ou à celle du solliciteur général au sujet de l'évaluation du risque vraisemblable de préjudice probable. La seule preuve soumise à la Cour, c'est-à-dire l'affidavit de MacEwan, appuyait cette

(5) The applicant asked for costs on the basis of subsection 52(2) of the Act. Since much information was disclosed after the filing of these applications for review, it follows that "success" was divided between the parties. At the time these applications were filed, the applicant had been improperly denied information which was subsequently disclosed by the RCMP and CSIS. In two respects, an important new principle has been raised as required by subsection 52(2). First, the constitutional challenge of section 51 of the Act raised an important new issue for the Court considering the significance of the Charter issue for these applications as a whole, and for other applications which may engage the procedures developed to deal with refusals to disclose under section 51. Second, the issue of whether a consistent practice of refusing to indicate whether personal information exists in a bank not designated as an exempt bank under section 18 of the Act is in accordance with discretion required by subsection 16(2) is an important question. The applicant is entitled to costs since important new principles have been raised in these applications for review.

évaluation. Le SCRS était autorisé à refuser de communiquer les renseignements demandés et ce refus était fondé sur des motifs raisonnables au sens de l'article 21 et de l'alinéa 22(1)b) de la Loi.

5) Le requérant a demandé que les dépens lui soient adjugés en vertu du paragraphe 52(2) de la Loi. Comme la plupart des renseignements ont été communiqués après le dépôt des demandes de contrôle, les parties ont eu partiellement gain de cause. Au moment où ces demandes ont été déposées, on avait à tort refusé de communiquer au requérant les renseignements que la GRC et le SCRS lui ont communiqués par la suite. À deux égards, un principe important et nouveau a été soulevé, ainsi que l'exige le paragraphe 52(2) de la Loi. Premièrement, la contestation de la constitutionnalité de l'article 51 de la Loi a soulevé une question nouvelle et importante pour la Cour, vu l'importance de la question relative à la Charte pour ces demandes en général, et pour d'autres demandes qui pourront faire intervenir les procédures élaborées pour traiter des refus de communication qui entraînent l'application de l'article 51. Deuxièmement, la question de savoir si le refus érigé en pratique constante d'indiquer l'existence de renseignements personnels dans un fichier qui n'est pas désigné comme inconsultable en vertu de l'article 18 de la Loi est conforme au pouvoir discrétionnaire conféré par le paragraphe 16(2) est une question importante. Le requérant a droit aux dépens puisque les demandes de contrôle ont soulevé des principes nouveaux et importants.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Access to Information Act*, R.S.C., 1985, c. A-1.  
*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], ss. 1, 2(b).  
*Official Secrets Act*, R.S.C., 1985, c. O-5.  
*Privacy Act*, R.S.C., 1985, c. P-21, ss. 2, 3 (as am. by S.C. 1992, c. 21, s. 34), 8 (as am. by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 20, s. 13; (3rd Supp.), c. 1, s. 12; S.C. 1994, c. 35, s. 39), 10 (as am. by R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 1, s. 12), 11, 12, 16, 18, 19, 21, 22(1)(a)(ii),(iii),(b), 26, 27, 41, 46, 47, 48, 49, 51, 52.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Canada Packers Inc. v. Canada (Minister of Agriculture)*, [1989] 1 F.C. 47; (1988), 53 D.L.R. (4th) 246; 32 Admin. L.R. 178; 26 C.P.R. (3d) 407; 87 N.R. 81 (C.A.); *Vienneau v. Canada (Solicitor General)*, [1988] 3 F.C. 336; (1988), 24 C.P.R. (3d) 104 (T.D.);

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

*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], art. 1, 2b).  
*Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. (1985), ch. A-1.  
*Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. (1985), ch. P-21, art. 2, 3 (mod. par L.C. 1992, ch. 1, art. 144; ch. 21, art. 34), 8 (mod. par L.R.C. (1985) (2° suppl.), ch. 20, art. 13; (3° suppl.), ch. 1, art. 12; L.C. 1994, ch. 35, art. 39), 10 (mod. par L.R.C. (1985) (3° suppl.), ch. 1, art. 12), 11, 12, 16, 18, 19, 21, 22(1)a)(ii), (iii), b), 26, 27, 41, 46, 47, 48, 49, 51, 52.  
*Loi sur les secrets officiels*, L.R.C. (1985), ch. O-5.

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Canada Packers Inc. c. Canada (Ministre de l'Agriculture)*, [1989] 1 C.F. 47; (1988), 53 D.L.R. (4th) 246; 32 Admin. L.R. 178; 26 C.P.R. (3d) 407; 87 N.R. 81 (C.A.); *Vienneau c. Canada (Solliciteur général)*, [1988] 3 C.F. 336; (1988), 24 C.P.R. (3d) 104 (1<sup>re</sup> inst.);

*Zanganeh v. Canada (Canadian Security Intelligence Service)*, [1989] 1 F.C. 244; (1988), 50 D.L.R. (4th) 747; 20 F.T.R. 100 (T.D.).

## CONSIDERED:

*Ruby v. Canada (Solicitor General)*, [1996] 3 F.C. 134; (1996), 136 D.L.R. (4th) 74; 113 F.T.R. 13 (T.D.); *Davidson v. Canada (Solicitor General)*, [1989] 2 F.C. 341; (1989), 61 D.L.R. (4th) 342; 36 Admin. L.R. 251; 47 C.C.C. (3d) 104; 24 C.P.R. (3d) 129; 98 N.R. 126 (C.A.).

## REFERRED TO:

*Ruby v. Canada (Solicitor General)* (1994), 22 C.R.R. (2d) 81; 80 F.T.R. 81 (F.C.T.D.); *Ternette v. Canada (Solicitor General)*, [1992] 2 F.C. 75; (1991), 86 D.L.R. (4th) 281; 39 C.P.R. (3d) 371; 49 F.T.R. 161 (T.D.); *Kelly v. Canada (Solicitor General)* (1992), 6 Admin. L.R. (2d) 54; 53 F.T.R. 147 (F.C.T.D.); affd (1993), 13 Admin. L.R. (2d) 304; 154 N.R. 319 (F.C.A.); *Canadian Jewish Congress v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1996] 1 F.C. 268; (1995), 102 F.T.R. 30 (T.D.).

APPLICATIONS for judicial review, under section 41 of the *Privacy Act*, of decisions refusing to give access to personal information banks maintained by three federal government agencies. Applications dismissed.

## COUNSEL:

*Jill Copeland* for applicant.  
*Barbara A. McIsaac, Q.C.*, for respondents.

## SOLICITORS:

*Ruby & Edwardh*, Toronto, for applicant.  
*McCarthy Tétrault*, Ottawa, for respondents.

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

[1] MACKAY J.: These reasons concern the disposition of two applications, heard together, made under section 41 of the *Privacy Act*, R.S.C., 1985, c. P-21 as amended (the Act), by the applicant Clayton C. Ruby, who had been refused access to personal information banks maintained by three agencies of the Government

*Zanganeh c. Canada (Service canadien du renseignement de sécurité)*, [1989] 1 C.F. 244; (1988), 50 D.L.R. (4th) 747; 20 F.T.R. 100 (1<sup>re</sup> inst.).

## DÉCISIONS EXAMINÉES:

*Ruby c. Canada (Solliciteur général)*, [1996] 3 C.F. 134; (1996), 136 D.L.R. (4th) 74; 113 F.T.R. 13 (1<sup>re</sup> inst.); *Davidson c. Canada (Procureur général)*, [1989] 2 C.F. 341; (1989), 61 D.L.R. (4th) 342; 36 Admin. L.R. 251; 47 C.C.C. (3d) 104; 24 C.P.R. (3d) 129; 98 N.R. 126 (C.A.).

## DÉCISIONS CITÉES:

*Ruby c. Canada (Solliciteur général)* (1994), 22 C.R.R. (2d) 81; 80 F.T.R. 81 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Ternette c. Canada (Solliciteur général)*, [1992] 2 C.F. 75; (1991), 86 D.L.R. (4th) 281; 39 C.P.R. (3d) 371; 49 F.T.R. 161 (1<sup>re</sup> inst.); *Kelly c. Canada (Solliciteur général)* (1992), 6 Admin. L.R. (2d) 54; 53 F.T.R. 147 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); conf. par (1993), 13 Admin. L.R. (2d) 304; 154 N.R. 319 (C.A.F.); *Congrès juif canadien c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1996] 1 C.F. 268; (1995), 102 F.T.R. 30 (1<sup>re</sup> inst.).

DEMANDES présentées en vertu de l'article 41 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* en vue du contrôle judiciaire de décisions refusant l'accès à des fichiers de renseignements personnels tenus par trois organismes fédéraux. Demandes rejetées.

## AVOCATS:

*Jill Copeland* pour le requérant.  
*Barbara A. McIsaac, c.r.*, pour les intimés.

## PROCUREURS:

*Ruby & Edwardh*, Toronto, pour le requérant.  
*McCarthy Tétrault*, Ottawa, pour les intimés.

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

[1] LE JUGE MACKAY: Les présents motifs concernent le règlement de deux demandes, entendues ensemble, fondées sur l'article 41 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. (1985), ch. P-21 et ses modifications (la Loi), présentées par le requérant Clayton C. Ruby, à qui on a

of Canada. After he was refused, the applicant filed complaints with the Privacy Commissioner, concerning the refusals. The Commissioner advised, after investigation, that in one case concerning two complaints (T-867-90) the complaints were not well-founded. In the other case, (T-638-91) the Commissioner advised the Solicitor General that the applicant's complaint was in part well founded and that certain information previously held should be released, but the Minister declined to accept that finding and refused to release certain information requested by the applicant and which the Commissioner considered should be released. Thereafter, the refusals were the object of these applications for review, made to the Court in accord with section 41 of the Act.

[2] The first application, in Court file T-867-90, concerns refusals to two requests for access to personal information, both requests being made in June 1988. The first request was for access to personal information bank CMP/P-PU-005 (bank 005), a bank concerning operational case records maintained by the Royal Canadian Mounted Police (RCMP). That information bank, like the others relevant in these proceedings, was established in accord with section 10 [as am. by R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 1, s. 12] of the Act and it was listed and described, in accord with section 11, in the Personal Information Index for 1988, published by the government. The second request of concern in T-867-90 was for access to personal information bank DEA/P-PU-040 (bank 040), a bank concerning information requested by or disclosed to federal investigative agencies, maintained by the Department of External Affairs (DEA), as the Department of Foreign Affairs and International Trade was then known.

[3] The second application for review, in Court file T-638-91, concerns a request which was ultimately refused by the Solicitor General for access to information in personal information bank SIS/P-PU-010 (bank 010), a bank originally maintained by the RCMP which, at the time of the applicant's request, was

refusé l'accès à des fichiers de renseignements personnels tenus par trois organismes fédéraux. Par suite de ces refus, le requérant a déposé des plaintes auprès du Commissaire à la protection de la vie privée. Après enquête, le Commissaire l'a informé que dans un cas concernant deux plaintes (T-867-90), celles-ci n'étaient pas fondées. Dans l'autre cas (T-638-91), le Commissaire a fait savoir au solliciteur général que la plainte du requérant était partiellement fondée et que certains renseignements, dont l'accès lui avait été refusé, devaient lui être communiqués, mais le ministre, n'acceptant pas cette conclusion, a refusé de communiquer certains des renseignements demandés par le requérant qui, de l'avis du Commissaire, devaient lui être divulgués. Par la suite, les refus ont fait l'objet des présentes demandes de contrôle judiciaire fondées sur l'article 41 de la Loi.

[2] La première demande, faisant l'objet du dossier T-867-90, concerne les refus opposés à deux demandes d'accès à des renseignements personnels, toutes deux présentées en juin 1988. Dans le premier cas, le requérant demandait à consulter le fichier de renseignements personnels CMP/P-PU-005 (fichier 005), concernant des dossiers opérationnels tenus par la Gendarmerie royale du Canada (GRC). Ce fichier, comme ceux qui sont pertinents en l'espèce, a été établi conformément à l'article 10 [mod. par L.R.C. (1985) (3<sup>e</sup> suppl.), ch. 1, art. 12] de la Loi et a été inscrit, conformément à l'article 11, dans le répertoire de renseignements personnels de 1988, publié par le gouvernement. La deuxième demande, faisant l'objet du dossier T-867-90, portait sur la consultation du fichier de renseignements personnels DEA/P-PU-040 (fichier 040), contenant des renseignements demandés par des organismes d'enquête fédéraux ou communiqués à ces organismes, et tenu par le ministère des Affaires extérieures (MAE), qui était à l'époque l'appellation officielle du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international.

[3] La deuxième demande de contrôle judiciaire, faisant l'objet du dossier T-638-91, porte sur une demande qui a finalement été refusée par le solliciteur général concernant le fichier de renseignements personnels SIS/P-PU-010 (fichier 010), initialement tenu par la GRC, mais qui, au moment de la demande

maintained by the Canadian Security Intelligence Service (CSIS). In fact, in response to the request by Mr. Ruby, CSIS refused to confirm or to deny the existence of the information requested, but it did ultimately provide some information, but not all that the Commissioner considered should be released, from a second information bank, SIS/P-PU-015 (bank 015), containing older information generally of a similar nature to that in bank 010. Bank 015 was not originally specified by the applicant.

[4] I propose to outline the facts in relation to each of the requests for information, to set out the issues arising in relation to these applications for review of the refusals to provide the information requested, and then to deal with those issues.

The request refused by the RCMP (T-867-90)

[5] On March 22, 1988, the applicant made application to the RCMP for access to "all information about myself in Toronto and Ottawa" in personal information bank 005. By letter dated July 21, 1988 he was refused access to the information in question. The records in that data bank located in Toronto were said to be exempt from disclosure under subparagraph 22(1)(a)(ii) and section 27 of the Act, and no records were located in Ottawa. Both of those provisions grant discretion to refuse to disclose personal information where, respectively, it has been obtained by an investigative body, here the RCMP, in the course of a lawful investigation pertaining to enforcement of a law of Canada or a province, or it is subject to solicitor-client privilege.

[6] By letter of October 18, 1988 a formal complaint was made to the Privacy Commissioner about the refusal by the RCMP. Written submissions were made on November 5, 1989, on behalf of Mr. Ruby in relation to this and other complaints filed, and this and the complaint about DEA were dealt with by letter

du requérant, était tenu par le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS). En fait, en réponse à la demande de M. Ruby, le SCRS a refusé de confirmer ou de nier l'existence des renseignements demandés, mais il a finalement communiqué certains renseignements, mais non tous ceux qui, de l'avis du Commissaire, devaient être divulgués, tirés d'un deuxième fichier de renseignements personnels, soit le SIS/P-PU-015 (fichier 015), renfermant des renseignements plus anciens, de nature généralement similaire à ceux contenus dans le fichier 010. Le fichier 015 n'avait pas été mentionné dans la demande originale du requérant.

[4] Je me propose d'exposer les faits ayant trait à chacune des demandes de renseignements, de formuler les questions qui ont trait à ces demandes de contrôle judiciaire concernant le refus de fournir les renseignements demandés et d'analyser ensuite ces questions.

La demande refusée par la GRC (T-867-90)

[5] Le 22 mars 1988, le requérant a déposé à la GRC une demande d'accès à [TRADUCTION] «tous les renseignements à mon sujet conservés à Toronto et à Ottawa» dans le fichier de renseignements personnels 005. Dans une lettre en date du 21 juillet 1988, on lui a refusé l'accès aux renseignements en question. On lui a répondu que les dossiers de ce fichier, conservés à Toronto, ne pouvaient être divulgués en vertu du sous-alinéa 22(1)a)(ii) et de l'article 27 de la Loi, et qu'il n'y avait pas de dossier à Ottawa. Ces deux dispositions confèrent le pouvoir discrétionnaire de refuser de communiquer des renseignements personnels lorsque, respectivement, ceux-ci ont été obtenus par un organisme d'enquête, en l'espèce la GRC, au cours d'une enquête licite ayant trait aux activités destinées à faire respecter les lois fédérales ou provinciales, ou qu'ils sont protégés par le secret professionnel qui lie un avocat à son client.

[6] Dans une lettre du 18 octobre 1988, une plainte officielle a été présentée au Commissaire à la protection de la vie privée au sujet du refus opposé par la GRC. Des observations écrites ont été présentées le 5 novembre 1989, au nom de M. Ruby, au sujet de cette plainte et d'autres plaintes qu'il avait déposées, et le

from the Commissioner on January 31, 1990. In relation to the complaint concerning refusal of access to information maintained by the RCMP the Commissioner advised that, having examined the information in question, it all was information described in section 27 or paragraph 22(1)(a) of the Act, and its claimed exemption from disclosure was in accord with the Act. Thus, the applicant's complaint that access was improperly denied was not well founded.

[7] After this application in Court file T-867-90 was filed, in the course of pre-hearing preparations, in 1992 the RCMP acknowledged that as a result of a change in policy since Mr. Ruby's original request, certain information, originally identified in relation to his request, might be released to him. A review of the information earlier identified was undertaken, and of 42 documents with a total of 83 pages, six documents composed of 11 pages were released to the applicant, with some information severed or excised from the pages released. An index of all documents earlier identified in response to the applicant's request was produced in preparation for hearing in this proceeding. It describes and identifies all 42 documents originally identified, including those released to the applicant, 35 other documents which are said to contain no personal information about the applicant, and one other document, composed of four pages, said to contain personal information about Mr. Ruby which the RCMP refused to release, maintaining its claim to exemption for that document under subparagraph 22(1)(a)(ii) and section 27.

[8] There was an agreed statement of facts concerning documents released and those not released as a result of the RCMP reconsideration in light of its revised policy. By affidavit of David Joseph McCormick on behalf of the RCMP, all of the documents identified in response to Mr. Ruby's original request are said to have been maintained in an investigative file opened as a result of a request to the RCMP from the Department of Employment and Immigration that there be an investigation of a pos-

Commissaire lui a répondu par lettre le 31 janvier 1990, au sujet de cette plainte et de la plainte relative au MAE. Pour ce qui a trait à la plainte concernant le refus de communication des renseignements tenus par la GRC, le Commissaire a indiqué qu'après avoir examiné les renseignements en question, il était convaincu que ceux-ci étaient tous visés par l'article 27 ou l'alinéa 22(1)a) de la Loi, et que l'exemption invoquée était conforme à la Loi. Donc, la plainte du requérant alléguant qu'on lui avait injustement refusé l'accès à ces renseignements n'était pas fondée.

[7] Après le dépôt de la demande de contrôle judiciaire dans le dossier T-867-90, à l'étape préparatoire à l'audition, en 1992, la GRC a reconnu que, par suite d'un changement de politique postérieur à la demande initiale de M. Ruby, certains renseignements, qui avaient déjà été identifiés relativement à sa demande, pouvaient lui être communiqués. Un examen de ces renseignements a été effectué et, sur les 42 documents totalisant 83 pages, six documents composés de 11 pages ont été communiqués au requérant, certains renseignements ayant été retranchés des pages communiquées. Un répertoire de tous les documents identifiés en réponse à la demande du requérant a été établi en préparation de l'audition de la présente instance. Ce répertoire décrit les 42 documents initialement identifiés, y compris ceux qui ont été communiqués au requérant, 35 autres documents qui, selon les intimés, ne renferment aucun renseignement personnel au sujet du requérant, et un autre document, composé de quatre pages, qui contiendrait des renseignements personnels concernant M. Ruby que la GRC a refusé de communiquer, alléguant que ce document était visé par l'exemption prévue au sous-alinéa 22(1)a)(ii) et à l'article 27.

[8] Un exposé conjoint des faits a été préparé concernant les documents qui ont été communiqués et ceux qui ne l'ont pas été, par suite du réexamen effectué par la GRC en fonction de sa politique révisée. Selon l'affidavit de David Joseph McCormick, établi pour le compte de la GRC, tous les documents identifiés en réponse à la demande initiale de M. Ruby auraient été conservés dans un dossier d'enquête ouvert par suite d'une demande adressée à la GRC par le ministère de l'Emploi et de l'Immigration pour

sible breach of the *Official Secrets Act*, R.S.C., 1985, c. O-5. The investigation was undertaken; no charges were laid. Further, Mr. McCormick avers that all of the documents in question and the information contained in them was obtained or prepared by the RCMP in the course of a lawful investigation concerning enforcement of a law of Canada. The 35 documents which contain no personal information about the applicant were identified as possibly relevant to the original request because they were contained in the same investigation file as the documents which did contain personal information about him. All of the documents that do not contain personal information about the applicant are claimed as exempt from release under subparagraph 22(1)(a)(ii), and some of them are also claimed under section 27. Counsel for the Deputy Attorney General representing the RCMP, submitted at the hearing of this matter that documents containing no personal information about the applicant are not accessible under the *Privacy Act* in any event.

[9] In the circumstances, the respondent urged that the application in relation to refusal of the RCMP (within file T-867-90) is concerned only with one document of four pages, acknowledged to contain personal information about the applicant, which had not been released, claimed as exempt under the same two sections of the Act as had been applied in the case of other documents. The one document said to be still in issue is described in the index of documents, produced on behalf of the RCMP, as follows:

(Document 27, pages 61-64)—Letter, dated Mar. 29, 1978 from Department of Justice to Officer in Charge, Criminal Operations, "O" Division regarding advice re-possible investigations.

[10] In accord with past practice of the Court in dealing with applications under the Act, counsel for the RCMP proposed to file at the hearing a supplementary confidential affidavit, with exhibits including copies of all 42 documents originally identified and

qu'une enquête ait lieu au sujet d'une violation possible de la *Loi sur les secrets officiels*, L.R.C. (1985), ch. O-5. L'enquête a été menée, mais aucune accusation n'a été portée. En outre, M. McCormick déclare que tous les documents en question et les renseignements qu'ils contiennent ont été obtenus ou préparés par la GRC au cours d'une enquête licite ayant trait aux activités destinées à faire respecter une loi fédérale. Les 35 documents qui ne renferment aucun renseignement personnel au sujet du requérant ont été identifiés comme étant peut-être pertinents à la demande initiale parce qu'ils se trouvaient dans le même dossier d'enquête que les documents renfermant des renseignements personnels concernant le requérant. L'intimée prétend que tous les documents qui ne renferment pas de renseignements personnels concernant le requérant sont visés par l'exemption prévue au sous-alinéa 22(1)a)(ii), et certains d'entre eux par l'exemption de l'article 27. L'avocate du sous-procureur général représentant la GRC a fait valoir à l'audience que les documents ne renfermant aucun renseignement personnel au sujet du requérant ne peuvent d'aucune manière être consultés en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

[9] Dans les circonstances, l'intimée prétend que la demande ayant trait au refus opposé par la GRC (dans le dossier T-867-90) ne concerne que ce document de quatre pages, qui, reconnaît-elle, renferme des renseignements personnels au sujet du requérant qui ne lui ont pas été communiqués et qui seraient, selon elle, visés par les deux mêmes articles de la Loi invoqués dans le cas des autres documents. Le document qui serait toujours en cause est décrit dans le répertoire des documents, produit au nom de la GRC, de la façon suivante:

(Document 27, pages 61 à 64)—Lettre, en date du 29 mars 1978 du ministère de la Justice au chef de la Police criminelle, Division O, concernant l'opportunité de mener certaines enquêtes.

[10] Conformément à la pratique suivie jusqu'ici par la Cour concernant les demandes fondées sur la Loi, l'avocate de la GRC a proposé de déposer à l'audience un affidavit supplémentaire confidentiel, accompagné de pièces comprenant des copies des 42

included in the index of documents filed, to be filed under an order of the Court to maintain confidentiality and to permit the Court to examine the documents and the RCMP claims for exemption from disclosure, on an *ex parte* basis.

#### The request refused by DEA (T-867-90)

[11] As we have seen, Mr. Ruby also requested personal information “disclosed to federal investigative bodies” held in personal information bank 040, maintained by the then Department of External Affairs. His request in June 1988 was responded to by letter of July 8, 1988 advising him that pursuant to section 16 of the Act, DEA would neither confirm nor deny the existence of the information requested, but if it did exist, the information would reasonably be considered exempt from disclosure under paragraphs 22(1)(a) and (b) of the Act.

[12] The applicant’s complaint to the Privacy Commissioner led to an investigation by the Commissioner after which he wrote to Mr. Ruby that the DEA position was a reasonable application of the Act, in that either to confirm or deny the existence of information may either confirm or deny the existence of an investigation of which the applicant was otherwise unaware and may be injurious to the conduct of lawful investigations. For this reason, the applicant’s complaint was said by the Commissioner not to be well founded.

[13] Thereafter, the application (T-867-90) by Mr. Ruby to review the refusal to provide access to requested information included the refusal by DEA, as well as the refusal by the RCMP. By affidavit filed in the public record, an explanation of the exemption claimed by DEA is offered, an explanation to which I return later in these reasons.

[14] In the case of the DEA refusal, counsel for the Deputy Attorney General on behalf of DEA offers to

documents initialement identifiés et faisant partie du répertoire des documents déposés, sous réserve d’une ordonnance de la Cour afin d’en maintenir la confidentialité, et d’autoriser la Cour à examiner *ex parte* les documents et le bien-fondé des exemptions invoquées par la GRC pour justifier son refus de communication.

#### La demande refusée par le MAE (T-867-90)

[11] Comme on le sait, M. Ruby a également demandé à consulter des renseignements personnels [TRADUCTION] «communiqués à des organismes d’enquête fédéraux» et conservés dans le fichier de renseignements personnels 040, qui était tenu à l’époque par le ministère des Affaires extérieures. Une lettre en date du 8 juillet 1988 lui a été adressée en réponse à sa demande de juin 1988, et l’informait que, conformément à l’article 16 de la Loi, le MAE ne pouvait ni confirmer ni nier l’existence des renseignements demandés et que, si ces renseignements existaient, on pouvait raisonnablement supposer qu’ils seraient exclus aux termes des alinéas 22(1)a) et b) de la Loi.

[12] La plainte que le requérant a adressée au Commissaire à la protection de la vie privée a donné lieu à une enquête à l’issue de laquelle le Commissaire a informé M. Ruby que la position adoptée par le MAE était une interprétation raisonnable de la Loi, en ce sens que le fait de confirmer ou de nier l’existence des renseignements pourrait avoir pour effet de confirmer ou de nier l’existence d’une enquête dont le requérant n’était par ailleurs pas informé et de porter préjudice à la conduite d’enquêtes licites. Pour cette raison, le Commissaire se disait convaincu que la plainte du requérant n’était pas fondée.

[13] Par la suite, M. Ruby a inclus dans sa demande de contrôle (T-867-90) les refus opposés tant par le MAE que par la GRC de lui donner accès aux renseignements demandés. Dans un affidavit déposé dans le dossier public, le MAE explique pourquoi il a refusé de communiquer les renseignements demandés, explication sur laquelle je reviendrai plus tard dans les présents motifs.

[14] Dans le cas du refus du MAE, l’avocate du sous-procureur général représentant le MAE a offert

the Court a supplementary secret affidavit to be filed subject to a confidentiality order of the Court, advising whether or not personal information concerning the applicant exists in the information bank in question and if so, why that information is exempt under paragraphs 22(1)(a) and (b) of the Act. Upon order of the Court, that affidavit would be available for examination by the Court on an *ex parte* basis and *in camera*.

The request refused by CSIS (T-638-91)

[15] By letter of March 22, 1988 the applicant requested access to information maintained in personal information bank 010, a bank maintained by the Canadian Security Intelligence Service (CSIS). The information contained in that bank is described as pertaining to sensitive and current operations involving individuals whose activities may, on reasonable grounds, be suspected of directly relating to espionage or sabotage that is against or is detrimental to the interests of Canada. Although the request only related to one information bank, CSIS also processed it in respect of personal information bank 015, a bank containing information similar to that in bank 010, but which is older and considered less current and sensitive.

[16] CSIS responded to the applicant's request by letter dated August 12, 1988. It advised that it did not confirm or deny whether information requested existed in bank 010, but that if it did exist it would be exempt from disclosure pursuant to sections 19, 21, 22 and 26 of the Act. The applicant was also advised that having also reviewed information bank 015, CSIS was prepared to forward to him, and it did so, 41 pages containing personal information about him, with excisions for exemptions claimed pursuant to sections 21 and 26 of the Act. Four of the 41 pages, released as blank sheets, were claimed as exempt in their entirety under section 21 of the Act. In addition, the CSIS response also referred to 71 additional pages containing personal information of the applicant, not from the information banks but found within CSIS general records, "Classes of Personal Information", as described in the *Privacy Act* Index for 1987. This

de déposer à la Cour un affidavit supplémentaire secret, sous réserve d'une ordonnance de confidentialité rendue par la Cour, dans lequel il indiquerait si des renseignements personnels concernant le requérant existent ou non dans le fichier en question et, dans l'affirmative, la raison pour laquelle ces renseignements sont visés par l'exemption prévue aux alinéas 22(1)a) et b) de la Loi. Par ordonnance de la Cour, cet affidavit lui sera fourni et elle pourra l'examiner *ex parte* et à huis clos.

La demande refusée par le SCRS (T-638-91)

[15] Dans une lettre en date du 22 mars 1988, le requérant a demandé accès à des renseignements conservés dans le fichier de renseignements personnels 010, tenu par le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS). Ce fichier renferme des renseignements délicats et courants d'ordre opérationnel relatifs à des individus que l'on peut soupçonner, pour des motifs raisonnables, de se livrer à des activités directement liées à l'espionnage ou au sabotage et de nature hostile ou préjudiciable aux intérêts du Canada. La demande ne portait que sur un seul fichier de renseignements, mais le SCRS y a également donné suite en tenant compte du fichier 015, renfermant des informations semblables à celles du fichier 010, mais plus anciennes et moins courantes et délicates.

[16] Le SCRS a répondu à la demande du requérant dans une lettre datée du 12 août 1988. Il l'informait qu'il ne pouvait ni confirmer ni nier l'existence des renseignements demandés dans le fichier 010, mais que, si ces renseignements existaient, ils ne pourraient être divulgués aux termes des articles 19, 21, 22 et 26 de la Loi. Le requérant était de plus informé qu'après avoir également examiné les renseignements contenus dans le fichier 015, le SCRS était disposé à lui faire parvenir, ce qu'il a effectivement fait, 41 pages renfermant des renseignements personnels à son sujet, dont il a retranché certains renseignements ne pouvant être consultés en raison des articles 21 et 26 de la Loi. Quatre des 41 pages, toutes en blanc, étaient, selon le SCRS, entièrement visées par l'exemption prévue à l'article 21 de la Loi. En outre, le SCRS faisait référence à 71 pages additionnelles renfermant des renseignements personnels au sujet du requérant,

information was also provided to the applicant, with some excisions from the pages released, claimed as exempt pursuant to section 21 of the Act.

[17] The applicant filed a complaint with the Privacy Commissioner in regard to the response of CSIS. As a result of the Commissioner's investigation, CSIS advised Mr. Ruby by letter of October 26, 1990 that there were two additional documents containing personal information about him as described in information bank 015 and that the information contained in them was exempt from disclosure pursuant to sections 19, 21, subparagraph 22(1)(a)(iii), paragraph 22(1)(b) and section 26 of the Act. Subsequent advice from CSIS to the applicant indicated there had been error in referring to subparagraph 22(1)(a)(iii). By affidavit in this proceeding, the CSIS affiant indicates that reliance for any exemption in regard to these two documents is now placed only on sections 19, 21, paragraph 22(1)(b) and section 26. After the application T-638-91 was filed, CSIS released copies of these two documents to the applicant, with excisions made for information claimed as exempt under the Act.

[18] As a result of continuing investigation by the Commissioner, additional personal information, four pages, as described in bank 015 was released to him on February 28, 1991, with excisions of information claimed as exempt under sections 21 and 26 of the Act. There was a further release of documents to the applicant by CSIS, long after the Acting Privacy Commissioner had written to him to report on his investigation and after Mr. Ruby had commenced the application for review in Court file T-638-91. That release, by letter of July 21, 1992, was said to arise from the review by CSIS of its earlier decisions, and it was noted if the request were one made in 1992 additional information contained in bank 015 would be released, and so it was disclosed. Some 211 pages,

conservés non pas dans les fichiers de renseignements mais dans les dossiers généraux du SCRS, c'est-à-dire «les catégories de renseignements personnels» décrites dans le répertoire de 1987 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Ces renseignements, dont une partie a été supprimée parce qu'elle était visée par l'article 21 de la Loi, ont également été communiqués au requérant.

[17] Le requérant a déposé une plainte auprès du Commissaire à la protection de la vie privée concernant la réponse du SCRS. Par suite de l'enquête du Commissaire, le SCRS a informé M. Ruby dans une lettre en date du 26 octobre 1990, que deux autres documents renfermaient des renseignements à son sujet, dans le fichier 015, mais qu'ils ne pouvaient lui être communiqués en raison des articles 19 et 21, du sous-alinéa 22(1)a)(iii), de l'alinéa 22(1)b) et de l'article 26 de la Loi. Par la suite, le SCRS a informé le requérant que la référence au sous-alinéa 22(1)a)(iii) était une erreur. Dans un affidavit déposé dans la présente instance, le déposant pour le compte du SCRS indique en effet que les exemptions applicables à ces deux documents ne sont visées que par les articles 19, 21 et 26 et par l'alinéa 22(1)b). Après le dépôt de la demande faisant l'objet du dossier T-638-91, le SCRS a communiqué des copies de ces deux documents au requérant, en retranchant certaines parties qui ne pouvaient être communiquées en vertu de la Loi.

[18] Par suite de l'enquête continue effectuée par le Commissaire, d'autres renseignements personnels, soit quatre pages, contenus dans le fichier 015 ont été communiqués au requérant le 28 février 1991, et certaines parties en ont été retranchées en application des articles 21 et 26 de la Loi. D'autres documents ont été communiqués au requérant par le SCRS, longtemps après que le Commissaire intérimaire à la protection de la vie privée lui eut écrit pour faire rapport sur son enquête et après que M. Ruby eut présenté une demande de contrôle dans le dossier T-638-91. Dans une lettre en date du 21 juillet 1992, le SCRS disait que ces renseignements étaient communiqués au requérant par suite d'un examen des décisions prises antérieurement et qu'à l'issue de cet

with excisions said to be based on claims to exemption pursuant to one or more of sections 19, 21, paragraphs 22(1)(a), 22(1)(b) and section 26 of the Act, were released to the applicant. The balance of documents containing information, described in bank 015, relating to the applicant are said by the affiant of CSIS to be withheld from disclosure as exempt by virtue of one or more of those same sections of the Act.

[19] Earlier than the final release of information by CSIS, the Acting Privacy Commissioner wrote to the applicant by letter of February 1, 1991 to report on the results of investigation of the applicant's complaint concerning the refusal by CSIS. The Commissioner concluded that the refusal of CSIS to confirm or deny existence of personal information within bank 010 was within the requirements of subsection 16(2) of the Act. Thus the applicant's complaint about the refusal of CSIS on this matter was not well founded.

[20] As for Mr. Ruby's complaint in relation to the response of CSIS pertaining to information in bank 015, the Commissioner reported the investigation had led to CSIS agreement to disclose additional information, claiming some exemptions, as we have seen in earlier reference to four pages released on February 28, and that it had identified two other documents which CSIS proposed to withhold from disclosure. The Acting Privacy Commissioner, reporting on February 1, 1991, indicated that CSIS decisions in relation to information in bank 015, except for information agreed to be disclosed at that stage, and the two documents referred to in the CSIS letter of October 26, 1990, and still withheld from disclosure at February 1, 1991, were properly exemptible under the Act. As for the two documents, the Commissioner had asked the Solicitor General to disclose them but that request was refused. These two documents were subsequently released, after this proceeding was

examen, le SCRS s'était rendu compte que, si la demande était l'une de celles qui avaient été faites en 1992, les renseignements additionnels contenus dans le fichier 015 lui seraient communiqués, ce qui a été fait. Quelque 211 pages, comportant des parties retranchées parce qu'elles étaient visées par les exemptions prévues à l'un ou plusieurs des articles 19, 21 et 26 ou aux alinéas 22(1)a) et 22(1)b) de la Loi, ont donc été communiquées au requérant. Le reste des documents contenant des renseignements, décrits dans le fichier 015, ayant trait au requérant ne peuvent, selon l'auteur de l'affidavit du SCRS, être divulgués parce qu'ils sont visés par l'un ou plusieurs des mêmes articles de la Loi.

[19] Avant la dernière communication de renseignements par le SCRS, le Commissaire intérimaire à la protection de la vie privée a écrit au requérant le 1<sup>er</sup> février 1991, pour l'informer des résultats de son enquête concernant sa plainte relative au refus que lui avait opposé le SCRS. Le Commissaire concluait que le refus de confirmer ou de nier l'existence de renseignements personnels dans le fichier 010 respectait les conditions du paragraphe 16(2) de la Loi. Par conséquent, la plainte du requérant au sujet du refus du SCRS n'était pas fondée.

[20] Pour ce qui est de la plainte de M. Ruby concernant la réponse du SCRS au sujet des renseignements contenus dans le fichier 015, le Commissaire indiquait que, par suite de l'enquête, le SCRS avait convenu de communiquer des renseignements additionnels, moyennant certaines exemptions, c'est-à-dire les quatre pages communiquées le 28 février, et que le SCRS avait de plus identifié deux autres documents qu'il n'entendait pas divulguer. Dans sa lettre du 1<sup>er</sup> février 1991, le Commissaire intérimaire à la protection de la vie privée indiquait que les décisions du SCRS ayant trait aux renseignements contenus dans le fichier 015, à l'exception des renseignements qu'il avait accepté de communiquer à cette étape et des deux documents mentionnés dans la lettre du 26 octobre 1990 du SCRS qui n'avaient toujours pas été communiqués le 1<sup>er</sup> février 1991, avaient été prises à bon droit en vertu de la Loi. Quant aux deux documents susmentionnés, le Commissaire avait demandé

initiated, with excisions for exemptions claimed.

[21] Claims for exemption from disclosure by CSIS in response to the request by the applicant were based in part on sections 19 and 21, as well as on other statutory exemptions. An application for review under section 41, which concerns a refusal based on one or both of those provisions is required, under section 51 of the Act to be heard *in camera* and, on the request of the head of the government institution concerned, with *ex parte* submissions by the requester. At this stage, I note that in preliminary proceedings heard by my colleague Madam Justice Simpson, the constitutional validity of section 51 was raised and dealt with.<sup>1</sup> Simpson J. determined that paragraph 51(2)(a) and subsection 51(3), providing for hearings *in camera* and for *ex parte* submissions, restrict rights protected in paragraph 2(b) of the Charter [*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]], but those sections of the Act are saved by section 1 of the Charter.

[22] By supplementary secret affidavit of an officer of CSIS, to be filed on order by the Court for treating the affidavit in strict confidence, the respondent proposed to inform the Court whether personal information of the applicant exists within bank 010, and if it exists, the documents are provided with explanation of claimed exemptions under the Act, for examination by the Court. Similarly, personal information of Mr. Ruby contained in bank 015 and documents in the group of records described as “Classes of Personal Information”, are exhibited with the supplementary secret affidavit, whether or not the documents have been disclosed, with references to the statutory bases on which a claim for exemption from disclosure is based in regard to any information withheld from disclosure.

au solliciteur général de les communiquer au requérant, mais celui-ci avait refusé. Ces deux documents ont par la suite été communiqués, après l’introduction de la présente instance, moyennant le retrait de certaines parties visées par l’exemption.

[21] Les exemptions réclamées par le SCRS en réponse à la demande du requérant se fondaient en partie sur les articles 19 et 21, de même que sur d’autres exemptions prévues par la Loi. Une demande de contrôle fondée sur l’article 41, concernant le refus fondé sur l’une ou plusieurs de ces dispositions, doit, en vertu de l’article 51 de la Loi, être entendue à huis clos et, sur demande du responsable de l’institution fédérale concernée, faire l’objet d’observations formulées en l’absence de l’autre partie. À cette étape, je note que la validité constitutionnelle de l’article 51 a été soulevée et analysée au cours de la procédure interlocutoire qui a été entendue par ma collègue M<sup>me</sup> le juge Simpson<sup>1</sup>. Le juge Simpson a statué que l’alinéa 51(2)a) et le paragraphe 51(3), prévoyant la tenue d’audiences à huis clos et la présentation d’observations en l’absence d’une autre partie, restreignent les droits garantis à l’alinéa 2b) 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]], mais qu’ils se justifient par l’article premier de la Charte.

[22] L’intimé a proposé de déposer un affidavit supplémentaire secret d’un agent du SCRS, sous réserve d’une ordonnance rendue par la Cour pour en assurer la confidentialité, dans lequel il fera savoir à la Cour si des renseignements personnels concernant le requérant sont conservés dans le fichier 010 et, dans l’affirmative, ces documents seront accompagnés d’explications justifiant les exemptions réclamées en vertu de la Loi, et la Cour pourra les examiner. De même, les renseignements personnels au sujet de M. Ruby contenus dans le fichier 015 et les documents contenus dans le groupe de dossiers classés dans les «catégories de renseignements personnels» accompagnent l’affidavit supplémentaire secret, que les documents aient été ou non communiqués, et font état des fondements légaux sur lesquels s’appuie l’exemption invoquée à l’égard de ces renseignements.

The applicant's objections to evidence filed *ex parte*

[23] The applicant raises objections to the motions of the respondents, in relation to both proceedings, that the Court order filing of confidential or secret supplementary affidavits, with information requested but not released, and with explanation of claims to exemption from disclosure. The objection concerns the consideration of evidence on an *ex parte* basis by the Court, particularly in the absence of information to the applicant on which argument could be advanced in any of these cases, except in the most general terms on the basis of principle, without opportunity to question the exercise of discretion in any case, or to question the assessment of injury in any case of injury exemption claimed.

[24] That objection is raised in regard to proceedings in T-638-91, though the applicant acknowledges, in this case, Madam Justice Simpson's earlier decision upholding the validity of section 51 of the Act. As we have noted, in so far as the claim to exemption in this file is based on paragraph 19(1)(a) or (b) or section 21; the Act, by section 51, mandates that a hearing, if there be one in relation to exemptions, be *in camera*, and on the request of the head of the government institution concerned that an opportunity be provided for the head to make representations *ex parte*. That provision having been upheld on constitutional grounds by Simpson J., the objection of the applicant can only be for the record and not with anticipation the Court would ignore Parliament's clear direction by refusing an affidavit tendered on a confidential or secret, *ex parte* basis, intended to clarify, for the presiding judge only, the grounds of exemptions claimed in respect of all items of information withheld from disclosure.

[25] The applicant also objects to the filing of evidence on an *ex parte* basis pursuant to section 46, which the respondents proposed to do at the hearing, in regard to claims for exemptions based on provisions

Les objections du requérant concernant les éléments de preuve déposés en son absence

[23] Le requérant s'oppose dans les deux cas aux requêtes des intimés demandant à la Cour d'ordonner le dépôt d'affidavits supplémentaires confidentiels ou secrets, faisant état des renseignements demandés mais non communiqués, ainsi que des explications des exemptions invoquées. Son objection porte sur l'examen des éléments de preuve par la Cour en son absence, compte tenu du fait qu'il ne disposera d'aucun renseignement lui indiquant quels arguments seront présentés dans l'un et l'autre cas, à l'exception des questions de principe les plus générales, et qu'il n'aura pas la possibilité de contester l'exercice du pouvoir discrétionnaire dans les deux cas, ni l'évaluation du préjudice qu'il pourrait subir du fait des exemptions réclamées.

[24] Cette objection est soulevée au regard du dossier T-638-91, bien que, dans ce cas, le requérant accepte la décision antérieure de M<sup>me</sup> le juge Simpson qui a confirmé la validité de l'article 51 de la Loi. Comme il a déjà été noté, dans la mesure où l'exemption réclamée dans ce dossier se fonde sur les alinéas 19(1)a) ou b) ou sur l'article 21, la Loi exige, en vertu de l'article 51, que l'audience, si tant est qu'une audience est tenue relativement à ces exemptions, ait lieu à huis clos et, à la demande du responsable de l'institution fédérale concernée, que celui-ci ait la possibilité de faire ses observations en l'absence de l'autre partie. M<sup>me</sup> le juge Simpson ayant jugé cette disposition valide sur le plan constitutionnel, l'objection du requérant sera notée au dossier, mais celui-ci ne peut s'attendre que la Cour ignore la directive non équivoque du Parlement en refusant un affidavit déposé sous le sceau de la confidentialité ou du secret, en l'absence de l'autre partie, et dont le but est de préciser, uniquement pour le juge qui préside à l'audience, les motifs sur lesquels se fondent les exemptions réclamées à l'égard de tous les renseignements qui n'ont pas été communiqués au requérant.

[25] Le requérant s'oppose également à ce que les intimés déposent *ex parte* à l'audience des éléments de preuve en application de l'article 46, concernant des exceptions fondées sur des dispositions autres que

other than paragraph 19(1)(a) or (b) or section 21, which claims arise in both files, in relation to refusals by the RCMP, DEA and by CSIS. The objection notes that it is within the discretion of the Court under section 46 to accept or reject such evidence, here the proffered supplementary confidential or secret affidavits which the respondents propose to file, and it is urged that discretion should not be exercised at least until further information is provided to the applicant about the information not disclosed to him. Without more information, it is emphasized that there is no factual base for argument by the applicant in regard to any of the information withheld from disclosure, and he is left only with opportunity to argue in principle, in general terms, in relation to the exemptions here claimed under the Act. This is so, it is urged, even in regard to the document not disclosed by the RCMP, which is described in a summary way in the index of documents filed in the record in T-867-90, in a manner said not to be helpful for argument by the applicant.

[26] While I have considerable sympathy for the difficulty the applicant encounters in the circumstances, at the conclusion of the hearing I granted the orders as requested by the respondents permitting the filing at that time, by the respondents, of a supplementary confidential affidavit, pursuant to subsection 46(1) of the Act in relation to the refusal by the RCMP, and of a supplementary secret affidavit pursuant to subsection 46(1) and section 51 in relation to refusals by DEA and CSIS. Those affidavits, with copies of documents which are the subject-matters of these reviews, were thus ordered to be filed, in a sealed form, *ex parte*, to be kept separate and apart from the public court files and made available only to the presiding judge unless otherwise ordered. The documents so filed, as earlier noted, include explanations of statutory exemptions claimed for any item of information not disclosed. The orders as granted also provided opportunity for the respondent authority in each case to make representations *ex parte* but, aside from the written explanations provided under the supplementary affidavits that were filed on an *ex parte*

celles des alinéas 19(1)(a) ou b) ou de l'article 21, exceptions qui s'appliquent aux deux dossiers, relativement aux refus opposés par la GRC, le MAE et le SCRS. Dans son objection, le requérant note que la Cour a le pouvoir discrétionnaire, en vertu de l'article 46, d'accepter ou de rejeter ces éléments de preuve, en l'espèce les affidavits supplémentaires confidentiels ou secrets que les intimés se proposent de déposer, et il fait instamment valoir qu'elle ne devrait pas exercer ce pouvoir discrétionnaire, du moins pas tant que d'autres renseignements ne seront pas fournis au requérant au sujet des renseignements qui ne lui ont pas été communiqués. Sans ces renseignements supplémentaires, le requérant ne dispose d'aucun fondement factuel pour contester le refus de communication et il en est réduit à débattre des questions de principe, en termes généraux, au sujet des exemptions qui sont réclamées en l'espèce en vertu de la Loi. Telle est la situation, prétend le requérant, même au sujet du document non communiqué par la GRC, qui est décrit de façon sommaire dans le répertoire des documents déposés dans le dossier T-867-90, d'une manière qui, selon le requérant, ne lui est guère utile pour les fins du débat.

[26] Bien que j'aie beaucoup de sympathie pour les difficultés qu'éprouve le requérant dans les circonstances, j'ai accordé, à l'issue de l'audience, les ordonnances demandées par les intimés pour autoriser le dépôt, à cette étape de l'instance, d'un affidavit supplémentaire confidentiel, en application du paragraphe 46(1) de la Loi, au sujet du refus opposé par la GRC, et d'un affidavit supplémentaire secret, en application du paragraphe 46(1) et de l'article 51, au sujet des refus opposés par le MAE et le SCRS. Ces affidavits, accompagnés des copies des documents qui font l'objet des présentes procédures de contrôle judiciaire, ont donc été scellés et déposés en vertu des ordonnances ainsi rendues, sans être communiqués au requérant, n'ont pas été versés au dossier public et n'ont été remis qu'au juge qui préside l'audience, sauf ordonnance contraire. Les documents ainsi déposés, comme il en a été question plus tôt, renferment des explications au sujet des exemptions réclamées en vertu de la Loi pour tous les renseignements qui n'ont pas été divulgués. Les ordonnances ainsi rendues donnent également aux intimés la possibilité, dans chaque cas,

basis, no other representations were invited from or offered by the respondents in these proceedings.

[27] The orders were granted essentially for two reasons. First, in the case of exemptions claimed under paragraphs 19(1)(a) and (b) or section 21, it is mandatory under subsection 51(3) that, if requested, the Court shall provide opportunity to make representations *ex parte*. While under section 46 there is discretion to receive representations *ex parte*, that section also requires the Court to take every reasonable precaution to avoid disclosure of any information the head of a government institution is authorized to refuse to disclose or of any information as to whether personal information exists, where the head of the institution does not indicate whether it exists. In either case, under section 51 or 46, if the judicial process in the Court's review initiated under section 41 of the Act is to avoid disclosure of information which the head of the government institution concerned has decided should not be disclosed, at least pending any direction otherwise by the Court, in my opinion, reception of evidence on an *ex parte* basis subject to its not being a part of the public record until otherwise ordered, is an essential process if the Court is to examine and satisfy itself of the basis for any refusal to disclose information. That necessity, it seems to me, underlies what is now an accepted process in this Court<sup>2</sup> for dealing with applications under the *Privacy Act* and under the *Access to Information Act* [R.S.C., 1985, c. A-1], which provides for similar proceedings.

#### The exemptions claimed and the issues raised

[28] Most of the statutory exemptions relied upon by the respondents are among so-called class exemptions

de présenter des observations en l'absence du requérant mais, à l'exception des explications écrites fournies dans les affidavits supplémentaires qui ont été déposés sans que le requérant en prenne connaissance, les intimés n'ont pas formulé d'autres observations et la Cour ne les a pas invités à le faire.

[27] Les ordonnances ont été accordées essentiellement pour deux raisons. Tout d'abord, dans le cas des exemptions réclamées en vertu des alinéas 19(1)a) et b) ou de l'article 21, la Cour est tenue, si on lui en fait la demande en vertu du paragraphe 51(3), de donner la possibilité de faire des observations *ex parte*. Même si, en vertu de l'article 46, la Cour a le pouvoir discrétionnaire d'entendre ces observations *ex parte*, cet article exige par ailleurs que la Cour prenne toutes les précautions possibles pour éviter que soient divulgués des renseignements qui justifient un refus de communication de renseignements personnels ou de renseignements faisant état de l'existence de renseignements personnels que le responsable d'une institution fédérale a refusé de communiquer sans indiquer s'ils existaient ou non. Dans un cas comme dans l'autre, en vertu de l'article 51 ou de l'article 46, si la procédure de contrôle judiciaire engagée en vertu de l'article 41 de la Loi a pour but d'éviter la communication de renseignements qui, de l'avis du responsable de l'institution fédérale concernée, ne doivent pas être divulgués, du moins en attendant toute autre directive de la Cour, je suis d'avis que l'acceptation d'éléments de preuve en l'absence d'une partie à la condition que ces éléments de preuve ne fassent pas partie du dossier public, sauf ordonnance contraire, est une procédure essentielle qui permet à la Cour d'examiner les documents en vue de s'assurer de la validité du refus de communication. Il me semble que cette obligation sous-tend ce qui est maintenant une procédure acceptée devant la présente Cour<sup>2</sup> pour ce qui a trait au traitement des demandes fondées sur la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et la *Loi sur l'accès à l'information* [L.R.C. (1985), ch. A-1], qui prévoit des procédures semblables.

#### Les exemptions réclamées et les questions soulevées

[28] La plupart des exemptions légales sur lesquelles s'appuient les intimés font partie des exceptions dites

included in the Act. Others are known as injury exemptions. In a review initiated under section 41, the Court may assess whether the information has been appropriately classified within the statutory terms for the exemption claimed. In so doing the Court will give appropriate deference to the classification assigned by the decision maker vested with authority under the Act, that is, the head of the government institution or the head's delegate.

[29] Class exemptions here claimed by the respondents include section 19 (information obtained in confidence from another government); paragraph 22(1)(a) (information, less than 20 years old, obtained or prepared by a government investigative body in the course of lawful investigations pertaining to crime, to enforcement of any law in Canada or a province, or pertaining to activities suspected of threatening the security of Canada); section 26 (information about another individual); section 27 (information subject to solicitor-client privilege). Injury exemptions here claimed include section 21 (information the disclosure of which could reasonably be expected to be injurious to the conduct of international affairs, the defence of Canada or any allied or associated state), and paragraph 22(1)(b) (information the disclosure of which could reasonably be expected to be injurious to enforcement of any law of Canada or of a province, or to the conduct of lawful investigations).

[30] It is mandatory that certain information not be disclosed, as under subsection 19(1) where the head of the institution "shall refuse to disclose" information obtained in confidence from another government, unless that government agrees, or under section 26 for information about another individual unless that is authorized under section 8 [as am. by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 20, s. 13; (3rd Supp.), c. 1, s. 12; S.C. 1994, c. 35, s. 39]. Most exemptions are discretionary, i.e., the head of the institution "may refuse to dis-

spécifiques incorporées dans la Loi. D'autres sont connues sous l'expression d'exemptions relatives au préjudice. Dans une demande de contrôle fondée sur l'article 41, la Cour peut évaluer si les renseignements ont été à bon droit classés dans ces catégories d'exemptions selon les conditions prescrites par la loi. En procédant à cette évaluation, la Cour doit accorder la retenue qu'il convient à la classification qui a été attribuée par le décideur qui est investi du pouvoir conféré par la Loi, c'est-à-dire le responsable de l'institution fédérale ou son délégué.

[29] Les exemptions spécifiques réclamées en l'espèce par les intimés sont prévues à l'article 19 (les renseignements personnels obtenus à titre confidentiel d'un autre gouvernement); à l'alinéa 22(1)a) (les renseignements qui remontent à moins de 20 ans et qui ont été obtenus ou préparés par une institution fédérale au cours d'enquêtes licites ayant trait à la prévention du crime, aux activités destinées à faire respecter les lois fédérales ou provinciales, aux activités soupçonnées de constituer des menaces envers la sécurité du Canada); à l'article 26 (les renseignements concernant une autre personne); et à l'article 27 (les renseignements protégés par le secret professionnel qui lie un avocat à son client). Les exemptions liées au préjudice réclamées en l'espèce sont visées par l'article 21 (les renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter préjudice à la conduite des affaires internationales, à la défense du Canada ou d'États alliés ou associés avec le Canada), et à l'alinéa 22(1)b) (les renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire aux activités destinées à faire respecter les lois fédérales ou provinciales ou au déroulement d'enquêtes licites).

[30] Il est impératif que certains renseignements ne soient pas divulgués, par exemple ceux qui sont visés par le paragraphe 19(1), en vertu duquel le responsable d'une institution fédérale «est tenu de refuser» la communication des renseignements personnels obtenus à titre confidentiel d'un autre gouvernement, à moins que ce gouvernement ne lui en donne l'autorisation, ou ceux visés par l'article 26, c'est-à-dire les renseignements concernant une autre personne, à moins que la communication en soit autorisée par l'article 8

close" information. In those cases the reviewing court may assess whether the exercise of discretion has been in accord with the Act and in conformity with recognized legal principles, that is, that discretion is exercised in good faith for a reason rationally connected with the purposes of the Act.<sup>3</sup>

[31] In relation to discretionary decisions to refuse disclosure of information, counsel for the applicant urged that the Court, in reviewing information not disclosed, must be satisfied that the discretion was properly exercised in each case, in reliance upon section 47 which provides that the burden of establishing that refusal to disclose information is authorized under the Act rests upon the head of the institution refusing to disclose it. As I understand it, the applicant submits the respondents must demonstrate that discretion was properly exercised in each instance when information is not disclosed. For the respondents, it is urged that, while ultimately the burden of justifying refusal to disclose lies upon the government's representative, unless there be some basis suggested for questioning the exercise of discretion in a particular instance, the Court should defer to the decision made by the administrator vested with authority.

[32] I am satisfied that unless a ground for questioning the exercise of discretion is raised by the applicant, this Court, in examination of documents to review decisions to withhold information, relies upon the public officer, the head of the institution or his delegate, in meeting the public duty to exercise discretion properly. Of course, if the exercise of discretion appears on its face to be perverse the Court may find reason itself to question the exercise of discretion. Absent that or a ground raised by the applicant, the Court assumes the exercise of discretion is proper. To do otherwise, by placing on the respon-

[mod. par L.R.C. (1985) (2<sup>e</sup> suppl.), ch. 20, art. 13; (3<sup>e</sup> suppl.), ch. 1, art. 12; L.C. 1994, ch. 35, art. 39]. La plupart des exemptions font l'objet d'une décision discrétionnaire, c'est-à-dire que le responsable de l'institution «peut refuser de divulguer» les renseignements. Dans ce genre de cas, la Cour chargée du contrôle peut s'assurer que le pouvoir discrétionnaire a été exercé conformément à la Loi et aux principes légaux reconnus, c'est-à-dire que le pouvoir discrétionnaire a été exercé de bonne foi pour un motif qui se rapporte de façon logique aux buts poursuivis par la Loi<sup>3</sup>.

[31] Pour ce qui a trait aux décisions discrétionnaires concernant le refus de communication, l'avocat du requérant fait instamment valoir que la Cour, dans son examen des renseignements qui n'ont pas été communiqués, doit être convaincue que le pouvoir discrétionnaire a été régulièrement exercé dans chaque cas, en conformité avec l'article 47 qui dispose que la charge d'établir le bien-fondé du refus de communication incombe au responsable de l'institution fédérale concernée. D'après mon interprétation, le requérant demande que les intimés démontrent que le pouvoir discrétionnaire a été exercé à bon droit dans chaque cas où les renseignements n'ont pas été communiqués. Par ailleurs, les intimés font valoir que, même si au bout du compte la charge de justifier le refus de communication incombe aux représentants fédéraux, la Cour devrait faire preuve de retenue à l'égard de la décision prise par l'administrateur investi du pouvoir de décision, à moins qu'il n'y ait un motif quelconque de mettre en doute l'exercice du pouvoir discrétionnaire dans un cas particulier.

[32] Je suis convaincu qu'à moins que le requérant ne soulève un motif suffisant pour remettre en question l'exercice du pouvoir discrétionnaire, la Cour, dans son examen des documents dont on a refusé la communication, tient pour acquis que le responsable de l'institution fédérale ou son délégué ont respecté l'obligation publique qui leur incombe, c'est-à-dire qu'ils ont exercé régulièrement leur pouvoir discrétionnaire. Bien entendu, si à première vue ce pouvoir discrétionnaire semble avoir été exercé abusivement, la Cour peut elle-même le remettre en question. Dans le cas contraire ou si le requérant ne fait valoir aucun

dents an initial burden to demonstrate that proper exercise in every case, would result in an unmanageable process and would be inappropriate in this, as in any other, form of judicial review.

[33] In the case of discretionary injury exemptions, counsel for the parties agree on the standard for the Court in review of a decision not to disclose information, that is, that there be a reasonable expectation of probable harm, the standard set by Mr. Justice MacGuigan for the Court of Appeal in *Canada Packers Inc. v. Canada (Minister of Agriculture)*.<sup>4</sup> While that case was concerned with the *Access to Information Act*, the standard there enunciated in light of the purpose of that Act, which is analogous to the purpose of the *Privacy Act*, is here accepted by counsel, and in my opinion that is appropriate. It is not sufficient that the expectation of injury be merely speculative.

[34] These are among the considerations the Court must bear in mind in review of the individual documents and the respondents' explanations for exemptions from disclosure. Other considerations are set out following a summary of the issues raised by these applications.

[35] These issues are as follows:

(1) Was the RCMP authorized to refuse to disclose the personal information requested on the basis of subparagraph 22(1)(a)(ii) and section 27?

(2) Whether DEA in file T-867-90 and CSIS in file T-638-91 properly exercised discretion in refusing to indicate whether personal information existed in information banks 040 and 010 respectively, in reliance upon subsection 16(2).

(3) Were specified alternate grounds appropriate for refusals of DEA and CSIS in relation to requests for

motif à cet égard, la Cour présume que le pouvoir discrétionnaire a été exercé à bon droit. Agir autrement, en imposant aux intimés la charge initiale de démontrer dans chaque cas qu'ils ont exercé régulièrement leur pouvoir discrétionnaire, entraînerait des procédures impossibles à gérer et constituerait, en l'espèce comme en d'autres affaires, une forme de contrôle judiciaire abusive.

[33] Dans le cas des exemptions discrétionnaires relatives au préjudice, les avocates des parties conviennent que la norme que la Cour chargée du contrôle d'une décision de refuser la communication de renseignements doit appliquer est celle du risque vraisemblable de préjudice probable, qui a été énoncée par le juge MacGuigan de la Cour d'appel dans l'arrêt *Canada Packers Inc. c. Canada (Ministre de l'Agriculture)*.<sup>4</sup> Même si cette affaire traitait de la *Loi sur l'accès à l'information*, la norme qui a été énoncée au vu de l'objectif poursuivi par cette Loi, qui est semblable à celui de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, est acceptée en l'espèce par les avocats et, à mon avis, cela est juste. Il ne suffit pas que le risque de préjudice soit simplement hypothétique.

[34] Ce sont quelques-unes des considérations que la Cour devra garder à l'esprit au cours de son examen des documents et des explications fournies par les intimés pour justifier le refus de communication. D'autres considérations sont énoncées ci-dessous après un résumé des questions que soulèvent ces demandes.

[35] Les questions soulevées en l'espèce sont les suivantes:

1) La GRC était-elle autorisée à refuser de communiquer les renseignements personnels demandés en invoquant le sous-alinéa 22(1)(a)(ii) et l'article 27?

2) Le MAE dans le dossier T-867-90, et le SCRS, dans le dossier T-638-91, ont-ils régulièrement exercé leur pouvoir discrétionnaire en refusant de confirmer l'existence des renseignements personnels dans les fichiers 040 et 010 respectivement, en s'appuyant sur le paragraphe 16(2)?

3) Les motifs subsidiaires mentionnés par le MAE et le SCRS ont-ils été invoqués à bon droit pour

access to banks 040 and 010?

(4) Was CSIS authorized, or did it have reasonable grounds, under the Act to refuse to disclose personal information in bank 015 and related information?

(5) The matter of costs.

The Court's process and principles here applied

[36] The process followed by the Court in considering this application followed that established in earlier cases under the Act and under the *Access to Information Act*. The Court heard submissions of counsel for the parties, with affidavits filed on the public record including explanations not only of the factual background of each request and refusal but also general reference to the exemptions relied upon, and why, for each exemption. With the affidavit filed in the public record are copies of all documents earlier provided to the applicant, with excisions of information to match the documents released to Mr. Ruby.

[37] As noted, upon the respondents' motions in the two proceedings, the Court ordered the filing of supplementary confidential or secret affidavits with which the respondents' affiants provided for the Court copies of all documents identified in response to the applicant's requests, whether released or withheld from release, and with identification of information not disclosed and the reason(s) for that in each case, with reference to particular statutory exemptions upon which the refusal to disclose was based. The supplementary confidential or secret affidavits were considered on an *ex parte* basis, by the Court reviewing document by document the exemptions relied upon by the respondents, while keeping in mind the general principles now settled by jurisprudence and the submissions of counsel for the parties at the public hearing of these matters. Counsel for the respondents indicated at the hearing readiness to make representations or explanations in relation to the affidavits and

justifier leur refus relativement aux fichiers 040 et 010?

4) Le SCRS avait-il le pouvoir ou des motifs raisonnables en vertu de la Loi de refuser de communiquer les renseignements personnels contenus dans le fichier 015 ainsi que des renseignements connexes?

5) L'adjudication des dépens.

La procédure suivie par la Cour et les principes appliqués en l'espèce

[36] Pour l'examen de cette demande, la Cour a suivi la procédure qu'elle a adoptée antérieurement en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et de la *Loi sur l'accès à l'information*. Elle a entendu les observations des avocates des parties et examiné les affidavits versés au dossier public et accompagnés d'explications justifiant non seulement le fondement factuel de chacune des demandes et de chacun des refus, mais faisant aussi référence aux exemptions et aux raisons invoquées pour chacune d'entre elles. Aux affidavits déposés dans le dossier public sont jointes des copies de tous les documents qui ont déjà été fournis au requérant, dont certaines parties ont été retranchées pour les rendre conformes à ceux qui ont été remis à M. Ruby.

[37] Comme il a déjà été noté, la Cour a fait droit aux requêtes présentées par les intimés dans les deux instances et a ordonné le dépôt d'affidavits supplémentaires confidentiels ou secrets auxquels les déposants ont joint, à l'intention de la Cour, des copies de tous les documents identifiés en réponse aux demandes du requérant, que ceux-ci lui aient été communiqués ou non, ainsi que des précisions sur les renseignements qui n'ont pas été divulgués et les raisons justifiant le refus dans chaque cas, lesquelles font référence aux exemptions légales particulières sur lesquelles se fondent les refus de communication. Les affidavits supplémentaires confidentiels ou secrets ont été examinés, en l'absence du requérant, par la Cour qui a vérifié, document par document, le bien-fondé des exemptions invoquées par les intimés, tout en gardant à l'esprit les principes généraux maintenant bien établis dans la jurisprudence ainsi que les observations des avocats des parties au cours de l'audience publi-

documents filed *ex parte* and under seal, but this proved unnecessary because of the explanation for refusal to disclose information, provided document by document. In the result counsel appeared only at the public hearing when both parties were represented.

[38] I propose to deal with particular representations about specific exemptions relied upon in the discussion which follows, resolution of the issues raised. Here, I simply record general principles raised by counsel as important in considering decisions to refuse to disclose personal information when requested. We have already referred to general principles relating to the exercise of discretion and to the assessment of authority in relation to class exemptions and to injury exemptions.

[39] In light of the purpose of the Act,<sup>5</sup> and respecting the privacy of personal information about others, the emphasis is to be on disclosure to, or access for, an individual to personal information.<sup>6</sup> The onus is on the government agent that refuses to disclose information to justify the refusal on the basis of a specified statutory exemption from access,<sup>7</sup> and those exemptions are to be narrowly construed.

[40] Counsel for the respondents submits that the Court's role in review under the Act differs, in accord with sections 48 and 49, depending upon the particular exemption relied upon by the respondents.<sup>8</sup> Here the refusals based on section 21, and paragraph 22(1)(b) are to be considered under section 49 and in those cases the Court may intervene by order only where "it determines that the head of the institution did not have reasonable grounds on which to refuse to disclose the personal information" requested. In the case of other exemptions, under section 48 the Court may intervene

que concernant ces affaires. L'avocate des intimés a indiqué à l'audience qu'elle était disposée à présenter des observations ou à fournir des explications relativement aux affidavits et aux documents déposés *ex parte* et scellés, mais cela n'a pas été nécessaire en raison de l'explication qui a été fournie pour justifier le refus de communication de chacun des documents. Au bout du compte, les avocats n'ont comparu à l'audience publique que lorsque les deux parties y étaient représentées.

[38] Je me propose de traiter de certaines observations portant sur des exemptions précises dans l'analyse qui suit pour en venir au règlement des questions soulevées en l'espèce. Je ne retiendrai que les principes généraux qui, d'après les avocats, sont importants pour décider du bien-fondé du refus de communiquer les renseignements personnels demandés. Nous avons déjà traité des principes généraux ayant trait à l'exercice du pouvoir discrétionnaire et à l'évaluation du pouvoir d'invoquer des exemptions spécifiques et des exemptions fondées sur le préjudice qui pourrait être subi.

[39] Compte tenu de l'objectif poursuivi par la Loi<sup>5</sup>, et pour ce qui a trait à la protection des renseignements personnels concernant des tiers, l'accent de notre analyse doit porter sur la communication des renseignements personnels à une personne ou sur l'accès de celle-ci à ce type de renseignements<sup>6</sup>. C'est au fonctionnaire qui refuse de communiquer des renseignements qu'il incombe de justifier son refus en invoquant une exemption précisément prévue par la loi<sup>7</sup>, et ces exemptions doivent être interprétées de façon restrictive.

[40] L'avocate des intimés fait valoir que le rôle de la Cour chargée du contrôle en vertu de la Loi varie, au vu des articles 48 et 49, selon l'exemption particulière sur laquelle s'appuient les intimés<sup>8</sup>. En l'espèce, les refus fondés sur l'article 21 et l'alinéa 22(1)(b) doivent être analysés en fonction de l'article 49 et, dans ce cas, la Cour peut intervenir par voie d'ordonnance uniquement si «elle conclut que le refus n'était pas fondé sur des motifs raisonnables». Dans le cas des autres exemptions, la Cour peut, en vertu de l'article 48, intervenir lorsqu'elle «conclut au bon droit

where it finds “the head of the institution is not authorized . . . to refuse to disclose the personal information”. I accept that the standard established by Parliament under section 49,<sup>9</sup> for intervention by the Court is more stringent than that under section 48.

[41] One other general principle borne in mind in examination of documents not disclosed is the statutory requirement under subsection 16(1) that when access to information is refused the refuser must state the specific provision of the Act on which the refusal was based. As was determined in *Vienneau v. Canada (Solicitor General)*,<sup>10</sup> a case concerned with a similar statutory requirement under the *Access to Information Act*, that obligation does not require the refuser to particularize the specific provisions of the Act on which exemptions are based for each portion of a record which has been exempted from disclosure. Yet, in my view this Court must be satisfied that the exemption(s) identified support(s) the determination not to disclose the information.

[42] Many of the matters raised in relation to particular exemptions relied upon, in considering the particular issues raised in these proceedings and discussed in the following portion of these reasons, are relevant to other exemptions but are not repeated in considering other exemptions or issues. Having noted this I turn to the issues raised in these proceedings, discussing the submissions made and determining each issue in turn.

#### Resolution of the issues

##### 1. The refusal by the RCMP (subparagraph 22(1)(a)(ii) and section 27)

[43] It will be recalled that initially the request of Mr. Ruby for access to personal information in bank 005 was refused in reliance on subparagraph 22(1)(a)(ii) or section 27,<sup>11</sup> that is, the information was obtained or prepared by an investigative body in the course of investigations pertaining to crime, or enforcement of any law of Canada etc., or was infor-

de l'individu» qui a demandé les renseignements personnels. J'accepte que la norme établie par le législateur à l'article 49<sup>9</sup> assujettit l'intervention de la Cour à un critère plus strict que celui prévu à l'article 48.

[41] Il y a un autre principe général qu'il faut garder à l'esprit dans l'examen des documents qui n'ont pas été communiqués, savoir l'obligation légale prévue au paragraphe 16(1) selon laquelle, en cas de refus de communication de renseignements personnels, le responsable doit mentionner la disposition précise de la Loi sur laquelle se fonde son refus. Comme il a été décidé dans *Vienneau c. Canada (Solliciteur général)*<sup>10</sup>, qui traitait d'une obligation légale semblable découlant de la *Loi sur l'accès à l'information*, cette obligation n'oblige pas l'auteur du refus à préciser les dispositions invoquées pour chaque partie du document soustraite à la communication. Cependant, à mon avis, la Cour doit être convaincue que la ou les exemptions identifiées appuient la décision de ne pas communiquer ces renseignements.

[42] Dans l'examen des questions soulevées dans les présentes instances et analysées dans la section suivante des présents motifs, bon nombre des questions soulevées relativement aux exemptions particulières sur lesquelles les intimés s'appuient en l'espèce s'appliquent également à d'autres exemptions, mais elles ne sont pas reprises dans l'analyse de ces autres exemptions ou questions. Cela dit, j'aborde les questions soulevées dans les présentes instances, en analysant les observations soumises et en me prononçant à tour de rôle sur chacune d'elles.

#### Règlement des questions

##### 1. Le refus opposé par la GRC (sous-alinéa 22(1)a)(ii) et article 27)

[43] On se rappellera qu'initialement la demande de M. Ruby pour avoir accès à des renseignements personnels contenus dans le fichier 005 a été refusée en vertu du sous-alinéa 22(1)a)(ii) ou de l'article 27<sup>11</sup>, parce qu'il s'agissait de renseignements qui ont été obtenus ou préparés par un organisme d'enquête au cours d'enquêtes ayant trait à la répression du crime

mation subject to solicitor-client privilege. Subsequently, 6 of 42 documents identified in relation to the request, were released, with information excised, to the applicant.

[44] No issue is raised about the six documents containing personal information that were released after initially being withheld from release. Then the only issue raised by the applicant about the 35 documents said to contain no personal information about him, and so identified in the index to the various documents filed with the public affidavit in this matter, is that the Court should satisfy itself on examination of those documents that no "personal information" as defined in section 3 [as am. by S.C. 1992, c. 21, s. 34] of the Act is included in those documents. Having examined the documents I am satisfied the 35 documents identified do not contain any personal information, as defined in the Act, about the applicant.

[45] That leaves one document, consisting of four pages which, it is acknowledged contains personal information about Mr. Ruby but which has been withheld on the grounds that it is exempt pursuant to paragraph 22(1)(a) and section 27. Both are class exemptions. Bank 005, to which the applicant's request related, is described in part in the published index for 1988 as containing:

... personal information on individuals who have been involved in investigations under the *Criminal Code*, federal and provincial statutes . . . . This bank contains investigational and occurrence reports, statements, exhibit reports, copies of court documents such as summonses, warrants etc., court briefs, and in some instances records relating to criminal histories . . . .

...

*Purpose:* Compiled in the administration or enforcement of the law and in the detection, prevention or suppression of crime generally . . . .

All of the documents identified by the RCMP in response to the applicant's request are said, in the

ou aux activités destinées à faire respecter une loi fédérale, etc., ou parce qu'il s'agissait des renseignements protégés par le secret professionnel qui lie un avocat à son client. Par la suite, 6 des 42 documents identifiés en rapport avec la demande ont été communiqués au requérant, moins certaines parties retranchées.

[44] Aucune question ne se pose quant aux six documents contenant des renseignements personnels qui ont été communiqués après le refus initial. La seule question soulevée par le requérant au sujet des 35 documents qui ne contiendraient aucun renseignement personnel le concernant, et qui sont ainsi identifiés dans le répertoire des différents documents déposés en même temps que l'affidavit public en l'espèce, c'est que la Cour soit convaincue, en examinant ces documents, qu'ils ne contiennent aucun «renseignement personnel», au sens de l'article 3 [mod. par L.C. 1992, ch. 1, art. 144; ch. 21, art. 34] de la Loi. Après avoir examiné les documents, je suis convaincu que les 35 documents identifiés ne renferment aucun renseignement personnel, au sens de la Loi, concernant le requérant.

[45] Il reste donc un document, de quatre pages, qui, les parties le reconnaissent, renferme des renseignements personnels concernant M. Ruby, mais qui n'a pas été communiqué au motif qu'il est visé par une exemption prévue à l'alinéa 22(1)a) et à l'article 27. Il s'agit dans les deux cas d'exemptions spécifiques. Le fichier 005, auquel se rapporte la demande du requérant, est décrit partiellement dans le répertoire publié en 1988 comme contenant:

[TRADUCTION] . . . des renseignements personnels sur des particuliers visés par des enquêtes tenues en vertu du *Code criminel*, de lois fédérales et provinciales . . . Ce fichier renferme des dossiers d'enquête et des constats de police, des déclarations, des rapports sur les pièces à conviction, des copies des documents judiciaires comme des citations à comparaître, des mandats, etc., des dossiers d'audience, et dans certains cas, des dossiers judiciaires . . .

...

*Objet:* Compilation aux fins de l'administration et de l'exécution de la loi et de la détection, de la prévention et de la répression du crime en général . . .

Tous les documents identifiés par la GRC en réponse à la demande du requérant sont décrits, dans l'affidavit

public affidavit sworn and filed in these proceedings, to be:

. . . contained in an RCMP investigative file which was opened as a result of a request to the RCMP from the Department of Employment and Immigration that it investigate a possible breach of the *Official Secrets Act*, a law of Canada . . . .

17. Accordingly all of the documents in question and all of the information therein was [sic] obtained or prepared by the RCMP in the course of a lawful investigation pertaining to the enforcement of a law of Canada.

[46] That general description of the documents was accepted, at least in a general way, by counsel on behalf of the applicant. It was suggested on his behalf that the fact, acknowledged by the affiant, that no charges were laid following the investigation was relevant to the issue of whether release of the information would prejudice any kind of investigation. Yet that matter is not relevant, in my opinion, since the exemption under paragraph 22(1)(a) is a class exemption, and any possible injury from release of the information is not a matter for concern of the Court in this review. The only other question raised on behalf of the applicant was whether any discretion was exercised at all by the RCMP in withholding the final document in question, as though having classed the document as subject to solicitor-client privilege,<sup>12</sup> which my examination of it confirms, no decision was then made to withhold the document. But in fact there was such a decision made, and the document was not disclosed even though all other documents containing personal information about the claimant were released after initially being withheld, though they were also subject to the exemption originally claimed under paragraph 22(1)(a). The refusal to disclose the final document was obviously made on the basis of section 27, otherwise it seems safe to assume, it too would have been disclosed.

[47] I am satisfied, having reviewed all the documents identified in response to the applicant's request, that the only one containing personal information

public rédigé sous serment et déposé dans les présentes instances, de la manière suivante:

[TRADUCTION] . . . contenus dans un dossier d'enquête de la GRC qui a été ouvert par suite d'une demande adressée à la GRC par le ministère de l'Emploi et de l'Immigration afin de faire enquête sur une violation possible de la *Loi sur les secrets officiels*, qui est une loi fédérale . . . .

17. Par conséquent, tous les documents en question et tous les renseignements qu'ils contiennent ont été obtenus ou préparés par la GRC au cours d'une enquête licite ayant trait à des activités destinées à faire respecter une loi fédérale.

[46] Cette description générale des documents a été acceptée, du moins dans ses grandes lignes, par l'avocate du requérant. Au nom de ce dernier, on a laissé entendre que le fait, reconnu par l'auteur de l'affidavit, qu'aucune accusation n'avait été portée par suite de cette enquête était pertinent quant à la question de savoir si la communication des renseignements porterait préjudice à toute autre forme d'enquête. À mon avis, cette question n'est pas pertinente parce que l'exemption visée par l'alinéa 22(1)a) est une exemption objective, et que tout préjudice pouvant découler de la communication de ces renseignements ne peut être analysé par la Cour dans le cadre du présent contrôle judiciaire. La seule autre question soulevée au nom du requérant consiste à savoir si la GRC a effectivement exercé son pouvoir discrétionnaire en refusant de communiquer le document final en question car, bien que le document ait été classé dans la catégorie des documents protégés par le secret professionnel qui lie l'avocat à son client<sup>12</sup>, ce que mon examen confirme, il n'y a pas eu de décision de soustraire le document à la communication. En fait, une décision a été prise en ce sens, et le document n'a pas été communiqué bien que tous les autres documents renfermant des renseignements personnels concernant le requérant lui aient été remis après le refus initial, même s'ils étaient également assujettis à l'exemption initialement demandée en vertu de l'alinéa 22(1)a). Le refus de communiquer le document final se fondait manifestement sur l'article 27 parce qu'autrement, il est raisonnable de le supposer, il aurait été divulgué.

[47] Après avoir examiné tous les documents identifiés en réponse à la demande du requérant, je suis convaincu que le seul document renfermant des

about him which was not released, was information, within the discretion of the RCMP not to disclose, that was properly classified within subparagraph 22(1)(a)(ii) and section 27. The RCMP's decision not to disclose that information was authorized under the Act.

2. The refusals of DEA and CSIS to indicate whether information exists

[48] Under the Act, subsection 16(2) directs that in response to a request for access to personal information, while the normal reply when access is refused is to indicate that the information does not exist or to state the provision of the Act on which refusal is based, the "head of a government institution may but is not required to indicate under subsection (1) whether personal information exists". Acting under that provision DEA refused to indicate whether personal information exists in bank 040, and similarly CSIS refused to indicate whether personal information exists in bank 010. In each case the reply did indicate that if the information existed it could be expected to be exempt from disclosure under specified provisions of the Act.

[49] The applicant urges, on the basis of the sworn public affidavits filed in these proceedings, that the administrators responsible failed to exercise the discretion vested in them under the Act because, it would appear, they followed, in each case, a policy to refuse to indicate whether information existed whenever there was a request for access to personal information in the banks here in issue. In the case of DEA, the departmental affiant avers, in part, in his public affidavit:

6. Personal information contained in Personal Information Bank DEA/P-PU-040 contains copies of requests received from authorized federal investigative bodies for personal information pursuant to paragraph 8(2)(e) of the *Privacy Act*. Such bodies include, primarily, the Canadian Security Intelligence Service, and the Royal Canadian Mounted Police. Attached hereto and marked as Exhibit "E" to this my affidavit is a copy of the *Privacy Regulations*, Schedule

renseignements personnels le concernant, qui ne lui a pas été communiqué, contenait des renseignements que la GRC avait le pouvoir discrétionnaire de ne pas divulguer, et a été à bon droit classé dans les exemptions visées par le sous-alinéa 22(1)a)(ii) et l'article 27. La Loi autorisait donc la GRC à prendre cette décision.

2. Le refus du MAE et du SCRS de faire état de l'existence des renseignements

[48] Le paragraphe 16(2) de la Loi dispose qu'en réponse à une demande d'accès à des renseignements personnels, et même si normalement en cas de refus, la réponse indique que le dossier n'existe pas ou mentionne la disposition de la Loi sur laquelle se fonde le refus, «le responsable de l'institution fédérale [peut mais n'est pas tenu de] faire état de l'existence des renseignements personnels demandés». En s'appuyant sur cette disposition, le MAE a refusé de faire état de l'existence des renseignements personnels dans le fichier 040, ce que le SCRS a aussi refusé de faire relativement au fichier 010. Dans chaque cas, la réponse indiquait que, si les renseignements existaient, ils seraient vraisemblablement visés par l'exemption prévue par certaines dispositions de la Loi.

[49] Le requérant fait valoir, en s'appuyant sur les affidavits publics établis sous serment et déposés dans les présentes instances, que les administrateurs responsables n'ont pas exercé le pouvoir discrétionnaire qui leur est conféré par la Loi parce qu'ils semblent avoir appliqué dans chaque cas une politique consistant à refuser systématiquement de faire état de l'existence de renseignements chaque fois qu'une demande d'accès à des renseignements personnels dans les fichiers en cause en l'espèce leur était adressée. Dans le cas du MAE, l'auteur de l'affidavit déposé pour le compte du Ministère déclare, en partie, ceci:

[TRADUCTION]

6. Le fichier DEA/P-PU-040 renferme des copies de demandes de renseignements personnels fondées sur l'alinéa 8(2)e) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, reçues d'organismes d'enquêtes fédéraux autorisés. Ces organismes sont principalement le Service canadien du renseignement de sécurité et la Gendarmerie Royale du Canada. La pièce E jointe à mon affidavit est une copie de l'Annexe II du *Règlement sur la protection des*

II, setting out those bodies which are investigative bodies for the purposes of paragraph 8(2)(e) of the *Privacy Act*.

7. Such requests relate to investigations that were currently being conducted by the agencies in question and the information contained in this Personal Information Bank DEA/P-PU-040 could jeopardize the conduct of sensitive ongoing investigations by alerting the Requester to the fact that he is the subject of an investigation. Therefore, like my predecessors, I have concluded that unless the Department of External Affairs consistently refuses to confirm whether or not information exists in Personal Information Bank DEA/P-PU-040, it would be a simple exercise through a series of *Privacy Act* requests to determine whether or not information exists by looking for a pattern to the responses.

8. It is my belief, based on my discussions with the coordinators at the Canadian Security Intelligence Service and the Royal Canadian Mounted Police, that disclosure of whether a record exists or not in Personal Information Bank DEA/P-PU-040 could jeopardize the conduct of sensitive ongoing investigations by alerting the Requester to the fact that he is the subject of an investigation. Therefore, like my predecessors, I have concluded that unless the Department of External Affairs consistently refuses to confirm whether or not information exists in Personal Information Bank DEA/P-PU-040, it would be a simple exercise through a series of *Privacy Act* requests to determine whether or not information exists by looking for a pattern to the responses.

9. More simplistically, if a group of individuals were to make the same request for access to Personal Information Bank DEA/P-PU-040, and if the Department was to respond to each requester differently according to whether personal information exists in the bank or not, then a comparison by the individuals of responses received from the Department would reveal to the group which individuals have a record in Bank DEA/P-PU-040. For example, if the Department's response to those individuals where no record exists was that no record about the individual exists in that bank and, to those individuals where a record does exist, was that the Department is not prepared to confirm or deny the existence of the information requested, a comparison of the different Department responses would reveal which individuals have a record in Bank DEA/P-PU-040.

10. Therefore, in order to avoid inadvertent disclosure of information as to whether or not personal information is contained in that bank, which would be detrimental to active and ongoing investigations of a sensitive nature, it is necessary for the Department of External Affairs to consistently refuse to confirm or deny whether such information exists in Personal Information Bank DEA/P-PU-040.

For CSIS the affiant avers, in part, in his public affidavit:

15. CSIS continues to take the position that it will not confirm whether personal information in respect of the Applicant, of the kind described by Bank SIS/P-PU-010, exists. The reasons for this are described in my affidavit in

*renseignements personnels*, qui dresse la liste des organismes d'enquête désignés aux fins de l'alinéa 8(2)e) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

7. Ces demandes ont trait à des enquêtes courantes menées par les organismes en question et les renseignements qui sont contenus dans ce fichier de renseignements personnels sont conservés pour une période de deux ans après qu'une telle demande est reçue aux Affaires extérieures.

8. D'après mes discussions avec les coordonnateurs du Service canadien du renseignement de sécurité et de la Gendarmerie Royale du Canada, je crois que le fait de confirmer l'existence d'un dossier dans le fichier de renseignements personnels DEA/P-PU-040 pourrait compromettre la poursuite d'enquêtes délicates en signalant à l'auteur de la demande qu'il fait l'objet d'une enquête. Par conséquent, comme mes prédécesseurs, j'ai conclu qu'à moins que le ministère des Affaires extérieures refuse de façon constante de confirmer l'existence de tels renseignements dans le fichier DEA/P-PU-040, il serait très facile de déterminer si les renseignements existent ou non en recoupant les réponses à une série de demandes fondées sur la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

9. Autrement dit, si un groupe de personnes présentait la même demande d'accès au fichier de renseignements personnels DEA/P-PU-040, et si le ministère donnait à chacun de ces demandeurs une réponse différente, selon que des renseignements personnels les concernant existent ou non dans ce fichier, ces personnes pourraient recouper les réponses qu'elles ont reçues du ministère et déterminer ainsi celles qui ont un dossier dans le fichier DEA/P-PU-040. Par exemple, si le ministère répondait aux personnes qui n'ont aucun dossier qu'il n'y a pas de dossier à leur sujet dans ce fichier et aux personnes qui ont un dossier que le ministère n'est pas disposé à confirmer ou à nier l'existence des renseignements demandés, un recoupement des différentes réponses du ministère permettrait de savoir quelles personnes ont un dossier dans le fichier DEA/P-PU-040.

10. Par conséquent, pour éviter de communiquer par inadvertance des renseignements permettant de confirmer l'existence de renseignements personnels dans ce fichier, ce qui pourrait nuire aux enquêtes en cours de nature délicate, le ministère des Affaires extérieures doit refuser uniformément de confirmer ou de nier que de tels renseignements existent dans le fichier DEA/P-PU-040.

Pour le compte du SCRS, le déposant déclare ce qui suit dans son affidavit public:

[TRADUCTION]

15. LE SCRS maintient sa position de refuser de confirmer l'existence de renseignements personnels concernant le requérant, du genre de ceux qui sont contenus dans le fichier SIS/P-PU-010. Les raisons qui sous-tendent cette position

paragraphs 16 to 18 below.

16. As can be seen from its description, Bank SIS/P-PU-010 describes information which relates to CSIS's current and most sensitive investigations. Generally speaking, those investigations would be jeopardized if the individuals or organizations involved were able to confirm CSIS's interest in them.

17. CSIS must take the position, with respect to information described in Bank SIS/P-PU-010, that it will not confirm or deny the existence of information. The response must be the same whether or not information exists.

18. For this reason, all information of the type described in Bank SIS/P-PU-010 must be exempted and it is not reasonable to apply the principle of severance.

From cross-examination of these affiants the applicant demonstrates that in each case, DEA and CSIS, standing practice is to refuse to indicate whether information exists when requests are received for access to information in the two banks concerned here.

[50] It is urged on behalf of the applicant that the Act, by providing for the designation of exempt banks under section 18, precludes the possible use of a standard practice of declining to indicate existence of personal information in banks other than those designated as exempt. I am not persuaded the Act should be construed in this way. Exempt banks designated by the Governor in Council are those that "contain files all of which consist predominantly of personal information described in section 21 or 22". Other banks, constituted under section 10 of the Act, may contain personal information of another sort, or may contain some files which contain information described in section 21 or 22 and other files. The Act does not, in my view, preclude the head of the institution from deciding information in certain banks other than those exempt under section 18 should not be acknowledged to exist.

sont énoncées dans mon affidavit aux paragraphes 16 à 18 ci-dessous.

16. Comme on peut le constater d'après la description de son contenu, le fichier SIS/P-PU-010 renferme des renseignements qui ont trait aux enquêtes de nature très délicate que mène le SCRS. De façon générale, ces enquêtes seraient compromises si les personnes ou organismes en cause étaient en mesure de confirmer que le SCRS s'intéresse à eux.

17. Le SCRS doit donc adopter comme position, au sujet des renseignements contenus dans le fichier SIS/P-PU-010, de ne pas confirmer ni nier l'existence de ce type de renseignements. La réponse doit être la même que ces renseignements existent ou non.

18. Pour cette raison, tous les renseignements du genre de ceux contenus dans le fichier SIS/P-PU-010 doivent faire l'objet d'une exemption et il n'est pas raisonnable de leur appliquer le principe de la dissociation.

En se servant du contre-interrogatoire des auteurs de ces affidavits, le requérant a tenté de démontrer que dans chaque cas, c'est-à-dire dans le cas du MAE comme dans celui du SCRS, on refusait systématiquement de révéler l'existence de renseignements quand des demandes d'accès à l'information dans les deux fichiers en question étaient présentées.

[50] Au nom du requérant, on fait instamment valoir que la Loi, en prévoyant à l'article 18 la désignation de fichiers inconsultables, empêche l'application d'une pratique uniforme qui consiste à refuser de révéler l'existence de renseignements personnels dans des fichiers autres que ceux qui sont désignés comme inconsultables. Je ne suis pas convaincu que la Loi devrait être interprétée de cette façon. Les fichiers inconsultables désignés par le gouverneur en conseil sont ceux «qui sont formés de dossiers dans chacun desquels dominent les renseignements visés aux articles 21 ou 22». D'autres fichiers, constitués en vertu de l'article 10 de la Loi, peuvent contenir des renseignements personnels de divers types, ou encore quelques dossiers renfermant des renseignements décrits aux articles 21 ou 22 et d'autres dossiers. À mon avis, la Loi n'empêche pas le responsable de l'institution de décider de ne pas révéler l'existence de renseignements dans certains fichiers autres que ceux qui sont désignés comme inconsultables en vertu de l'article 18.

[51] Moreover, subsection 16(2) is not limited in its application to exempt banks as provided for under section 18. Also subsection 16(2) is not limited in its application to a specific item of information or to a specific request for information. In the respondents' view that provision may be applicable in the case of a particular class or bank of information, not merely on a case-by-case basis as the applicant submits, but based on the integrity of, and the criteria necessary to protect, particular information. In my opinion, the discretion vested under subsection 16(2) may be exercised either on a case-by-case basis or in the general circumstances prevailing across the entire government service to which the *Privacy Act* applies, by the head of a government institution determining that a certain bank under his or her responsibility for personal information which may be exempt from disclosure under the Act, should ordinarily be protected by refusing to acknowledge the existence of personal information in that bank when access is requested to information in that bank.

[52] In the circumstances I am not persuaded that it was a fettering of discretion or an improper exercise of discretion under subsection 16(2) of the Act for DEA and CSIS to refuse to indicate whether personal information existed in banks 040 and 010. In each case the agency was authorized pursuant to subsection 16(2) to act as it did. I note that the result in relation to bank 010 is the same as that found in *Zanganeh v. Canada (Canadian Security Intelligence Service)*,<sup>13</sup> an earlier case which found a CSIS refusal to acknowledge whether information in bank 010 existed to be in conformity with the Act.

3. Were specified alternate grounds appropriate for refusals of DEA and CSIS in relation to requests for access to banks 040 and 010?

[53] DEA and CSIS, both having refused to indicate whether information exists, in accord with subsection 16(1) of the Act indicated the provisions of the Act

[51] En outre, le paragraphe 16(2) n'est pas limité dans son application aux fichiers inconsultables dont il est question à l'article 18. De même, l'application de ce paragraphe n'est pas limitée à un type précis ou à une demande précise de renseignements. De l'avis des intimés, cette disposition peut s'appliquer dans le cas d'une catégorie ou d'un fichier particulier de renseignements, non pas simplement sur une base individuelle comme prétend le requérant, mais en se fondant sur l'intégrité des renseignements précisément demandés ou sur les critères nécessaires à leur protection. À mon avis, le pouvoir discrétionnaire conféré en vertu du paragraphe 16(2) peut être exercé, soit sur une base individuelle, soit dans des circonstances générales applicables à l'ensemble de la fonction publique fédérale visée par la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, par le responsable d'une institution fédérale qui décidera qu'un certain fichier, qui renferme des renseignements personnels qu'il peut soustraire à la communication en vertu de la Loi, devrait normalement être protégé en refusant de reconnaître l'existence de renseignements personnels faisant l'objet d'une demande de consultation.

[52] Dans les circonstances, je ne suis pas convaincu que le MAE ou le SCRS ont fait obstacle à l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire ou ont mal exercé ce pouvoir en vertu du paragraphe 16(2) de la Loi quand ils ont refusé de révéler si des renseignements personnels existaient dans les fichiers 040 et 010. Dans chaque cas, l'organisme était autorisé par le paragraphe 16(2) à agir comme il l'a fait. Je note qu'en ce qui concerne le fichier 010 le résultat est le même que celui qui se dégage de la décision *Zanganeh c. Canada (Service canadien du renseignement de sécurité)*<sup>13</sup>, une cause dans laquelle il a été statué que le refus du SCRS de reconnaître l'existence de renseignements dans le fichier 010 était conforme à la Loi.

3. Les motifs subsidiaires mentionnés par le MAE et le SCRS ont-ils été invoqués à bon droit pour justifier leurs refus relativement aux fichiers 040 et 010?

[53] Le MAE et SCRS, ayant tous deux refusé de révéler l'existence des renseignements, conformément au paragraphe 16(1) de la Loi, ont mentionné les

under which, if the information did exist, exemption from disclosure could reasonably be expected to be based. While it is suggested in written submissions that assessment of validity of the alternative grounds proposed is an appropriate issue in the course of this review, not much was made of this in argument at the hearing.

[54] In my opinion, since I have found that in each case the refusal to indicate whether the personal information existed was authorized under the Act, the alternative grounds have little significance for the result of this review. Having examined the supplementary secret affidavits and information filed *ex parte* at the hearing, and having considered submissions of the applicant and the respondents, I am not persuaded that such information, if it existed, in the banks in question, as those banks are described in published indexes, would be inappropriately classed within the classes of exemption suggested as alternative explanations for refusal to disclose information.

[55] Thus, there is no basis on which this Court could find, pursuant to section 48, in relation to certain alternate grounds specified, that the refusal was not authorized, or pursuant to section 49, in relation to section 21 or paragraph 22(1)(b) as specified alternate grounds, that there were not reasonable grounds for the refusal. The alternate grounds specified, in the circumstances here, provide no basis for this Court to intervene in relation to the decisions of DEA and CSIS in regard to requests of the applicant for access to information in banks 040 and 010 respectively.

4. Was CSIS authorized, or did it have reasonable grounds, under the Act to refuse to disclose personal information in bank 015, and related information?

[56] As we noted, while disclosing personal information to the applicant from bank 015, and related

dispositions de la Loi en vertu desquelles, si les renseignements existaient, ceux-ci pourraient vraisemblablement être exclus de la communication. Bien que les observations écrites aient fait valoir que l'évaluation de la validité des motifs subsidiaires proposés est une question pertinente dans ce contrôle judiciaire, les arguments présentés à l'audience ne se sont pas attardés sur ce sujet.

[54] À mon avis, étant donné que j'ai conclu que dans chaque cas, le refus de révéler l'existence de ces renseignements personnels avait été autorisé par la Loi, les motifs subsidiaires n'ont guère d'importance pour l'issue du présent contrôle. Après avoir examiné les affidavits supplémentaires secrets et les renseignements déposés *ex parte* à l'audience, et après avoir entendu les observations du requérant et des intimés, je ne suis pas convaincu que ces renseignements, s'ils existent dans les fichiers en question, selon la description qui est donnée de ces fichiers dans les répertoires publiés, seraient à tort classés dans les catégories de renseignements inconsultables, comme l'affirment les explications subsidiaires invoquées pour justifier le refus de communication.

[55] Donc, il n'y a pas de fondement à partir duquel la Cour puisse conclure, aux termes de l'article 48, pour ce qui a trait à certains motifs subsidiaires, que le refus n'était pas autorisé, ou aux termes de l'article 49, pour ce qui a trait à l'article 21 ou à l'alinéa 22(1)b expressément invoqués comme motifs subsidiaires, qu'il n'y avait pas de motifs raisonnables pour justifier le refus. Les motifs subsidiaires qui ont été précisés dans les circonstances de l'espèce ne permettent pas à la Cour de modifier les décisions du MAE et du SCRS au regard des demandes du requérant concernant l'accès aux renseignements contenus dans les fichiers 040 et 010 respectivement.

4. Le SCRS avait-il le pouvoir ou des motifs raisonnables en vertu de la Loi de refuser de communiquer les renseignements personnels contenus dans le fichier 015 ainsi que des renseignements connexes?

[56] Comme nous l'avons noté, tout en acceptant de communiquer au requérant les renseignements person-

information held in “classes of personal information”, in a number of instalments, CSIS identified its refusal to release more information by reference to a number of statutory exemptions. These included sections 19, 21, paragraphs 22(1)(a) and 22(1)(b), and section 26.<sup>14</sup>

[57] Section 19 provides a mandatory exemption, directing refusal to disclose information obtained in confidence from another government, foreign or domestic, or from an international organization of states, unless that government or organization consents to disclosure or makes the information public. The applicant submits that proper exercise of the discretion to release such information on consent of the other government dictates that consent be sought, before the head of the institution can seriously rely on the statutory direction not to disclose the information. That submission, in my opinion, reverses the primary thrust of section 19, that is, that information in that classification not be disclosed. That is the emphasis Parliament established, no doubt to protect intergovernmental relations, unless one of the exceptions set out in subsection 19(2), consent or publication by the other government, is met.

[58] I agree with counsel for the respondents that section 26 also sets a mandatory exemption, unless the information concerning another individual may be released in the circumstances provided by subsection 8(2) of the Act. For the applicant, it is submitted that a proper exercise of discretion to release information about another individual requires the head of the institution concerned to consider paragraph (m) of subsection 8(2)<sup>15</sup> and to form an opinion whether the public interest in disclosure clearly outweighs any invasion of privacy that could result from disclosure. Again, in my opinion, this submission ignores the emphasis of section 8 as a whole, that is, not to disclose information about other persons to one who makes a request under the Act, unless there be an

nels contenus dans le fichier 015 et des renseignements connexes faisant partie de «catégories de renseignements personnels» dans un certain nombre de cas, le SCRS a justifié son refus de communiquer d'autres renseignements en invoquant un certain nombre d'exemptions légales, savoir les articles 19, 21 et 26 et les alinéas 22(1)a) et 22(1)b)<sup>14</sup>.

[57] L'article 19 est impératif; il ordonne au responsable de refuser de communiquer des renseignements obtenus à titre confidentiel d'États étrangers ou de gouvernements provinciaux, ou d'une organisation internationale d'États, à moins que le gouvernement ou l'organisation consente à la communication des renseignements ou les rende publics. Le requérant fait valoir que, pour exercer correctement le pouvoir discrétionnaire de communiquer de tels renseignements moyennant le consentement d'un autre gouvernement, il faut que ce consentement soit demandé avant que le responsable de l'institution fédérale puisse sérieusement s'appuyer sur cette obligation légale de ne pas communiquer de renseignements. À mon avis, cet argument va à l'encontre du but premier de l'article 19, qui est de ne pas communiquer des renseignements faisant partie de cette catégorie. Le législateur a mis l'accent sur cette non-communication, sans aucun doute pour protéger les relations intergouvernementales, à moins qu'une des exceptions énoncées au paragraphe 19(2), soit le consentement ou la publication des renseignements par un autre gouvernement, ne s'applique.

[58] Je conviens avec l'avocate des intimés que le refus de communication prévu à l'article 26 est également impératif, à moins que les renseignements concernant une autre personne puissent être communiqués dans les circonstances prévues au paragraphe 8(2) de la Loi. Au nom du requérant, on fait valoir que, pour exercer de façon appropriée son pouvoir discrétionnaire de communiquer des renseignements au sujet d'une autre personne, le chef de l'institution fédérale concernée doit tenir compte de l'alinéa m) du paragraphe 8(2)<sup>15</sup>, et se faire une opinion quant à savoir si l'intérêt public doit l'emporter sur toute atteinte à la vie privée qui découlerait de la communication. Encore une fois, à mon avis, cet argument ignore l'objectif poursuivi par l'ensemble de l'article

exceptional ground as set out by subsection 8(2). I am not persuaded that every reference to another individual must be considered in relation to paragraph (m) of that provision before the head of the institution refuses to disclose it.

[59] It will be no surprise, as counsel for the respondents noted at the hearing, that much of the information here refused to be disclosed from bank 015, a bank concerning older investigation files, is personal information about others than the applicant, or contains no personal information about the applicant, or that some of the personal information about him is simply by reference to his professional involvement, as a lawyer of prominence, with or on behalf of others.

[60] I have examined, on the basis of written explanations filed *ex parte* with the supplementary secret affidavit, the affidavit and the documents also filed *ex parte*. I have done so document by document, reviewing the exemptions claimed and the bases for those. In my opinion the information contained in the documents has been properly classified within the exemptions claimed by CSIS.

[61] At the hearing counsel for the respondents noted that in view of the classification of information withheld from release in relation to bank 015 the principal task of the Court in review of the refusal was to assess the decisions to refuse to disclose information under section 49. All of the information withheld is classed in every case as exempt pursuant to section 21 and much of it is also classed as exempt under paragraph 22(1)(b). As we have earlier noted, those two exemptions dictate that the Court, before intervening, “determine that the head of the institution did not have reasonable grounds on which to refuse to disclose the personal information”. Those exemptions, discretionary injury exemptions, provide in section 21, for refusal where disclosure could reasonably be

8, c’est-à-dire de ne pas communiquer de renseignements au sujet d’autres personnes à quelqu’un qui en fait la demande en vertu de la Loi, à moins de motifs exceptionnels prévus au paragraphe 8(2). Je ne suis pas convaincu que chaque demande ayant trait à une autre personne doive être considérée au regard de l’alinéa m) de cette disposition avant que le responsable de l’institution oppose son refus.

[59] Comme l’a fait remarquer l’avocate des intimés à l’audience, il ne faut pas se surprendre du fait que la plupart des renseignements du fichier 015, concernant des dossiers d’enquête plus anciens dont on a refusé la communication en l’espèce, sont des renseignements personnels au sujet de personnes autres que le requérant, ou qu’ils ne contiennent pas de renseignements personnels le concernant, ou du fait que certains des renseignements personnels à son sujet y figurent simplement en raison de sa participation professionnelle, en tant qu’avocat, avec d’autres personnes ou en leur nom.

[60] En m’appuyant sur les explications écrites déposées *ex parte* en même temps que l’affidavit supplémentaire secret, j’ai examiné l’affidavit et les documents également déposés *ex parte*. J’ai examiné chacun des documents au regard des exemptions réclamées et des fondements invoqués. À mon avis, les renseignements contenus dans les documents ont été à bon droit classés dans les exemptions invoquées par le SCRS.

[61] À l’audience, l’avocate des intimés a noté que, compte tenu de la classification des renseignements contenus dans le fichier 015, qu’on a refusé de communiquer, la Cour chargée du contrôle devait principalement s’attacher à évaluer les refus de communication en vertu de l’article 49. La totalité des renseignements qu’on a refusé de communiquer font dans chaque cas l’objet d’une exemption prévue à l’article 21 et une bonne partie d’entre eux font également l’objet de l’exemption prévue à l’alinéa 22(1)b). Comme nous l’avons déjà noté, ces deux exemptions exigent que la Cour, avant d’intervenir, en arrive à la conclusion «que le refus n’était pas fondé sur des motifs raisonnables». Ces exemptions, dont l’application est laissée à la discrétion du responsable relativement au préju-

expected to be injurious to the conduct of international affairs, defence or national security affairs, or under paragraph 22(1)(b), for refusal where disclosure could reasonably be expected to be injurious to enforcement of any law of Canada or of a province, or the conduct of lawful investigations.

[62] The public affidavit filed by Robert Ian MacEwan, filed on behalf of CSIS and the Solicitor General, deals with the reasonable expectation of injury to human and technical sources of information essential for security interests of Canada, to targets, i.e., individuals and organizations that are the subject of investigation, to communications methods and security of information, including internal procedures. A security officer of CSIS, with long experience, MacEwan emphasizes his opinion that disclosure of the information withheld from release by CSIS could reasonably be expected to be injurious to the efforts of Canada toward detecting, preventing or suppressing subversive or hostile activities within section 21 of the Act and that some of the information not disclosed is also information which, if disclosed, could reasonably be expected to be injurious to the enforcement of laws of Canada and the provinces and to the conduct of lawful investigations within the meaning of paragraph 22(1)(b) of the Act. Those opinions are further developed in the supplementary secret affidavit filed in this matter, but it is unnecessary to rely upon that.

[63] The applicant urges that there are reasons why the public affidavit ought not to be accepted as meeting the requirement of establishing a reasonable expectation of probable injury.<sup>16</sup> Among these is the apparent age of some or all of the information, assumed on the basis of the documents that were disclosed to the applicant referring to events more than 20 or 25 years ago. It is urged that unless those past events have current significance for current investigations, no probable injury can be assumed. Further, it is urged that the public affidavit filed is a standard form, "boiler plate", that is, a document

dice causé, s'appliquent selon l'article 21 à des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter préjudice à la conduite des affaires internationales, à la défense du Canada et aux affaires de sécurité nationale, ou en vertu de l'alinéa 22(1)b), à des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire aux activités destinées à faire respecter les lois fédérales et provinciales, ou au déroulement d'enquêtes licites.

[62] L'affidavit public de Robert Ian MacEwan, déposé au nom du SCRS et du solliciteur général, traite du préjudice vraisemblable qui serait causé aux sources d'information humaines ou techniques qui sont essentielles pour protéger les intérêts du Canada, aux cibles, c'est-à-dire aux personnes et aux organismes qui font l'objet d'une enquête, aux méthodes de communication et à la protection des renseignements, y compris des formalités internes. Agent de sécurité du SCRS ayant une longue expérience, MacEwan est fermement convaincu que la communication des renseignements refusés par le SCRS pourrait vraisemblablement porter atteinte aux efforts déployés par le Canada en vue de la détection, de la prévention ou de la répression des activités subversives ou hostiles au sens de l'article 21 de la Loi et que certains des renseignements non divulgués sont également des renseignements qui, s'ils étaient communiqués, risqueraient vraisemblablement de nuire aux activités destinées à faire respecter les lois fédérales et provinciales au sens de l'alinéa 22(1)b) de la Loi. Ces opinions sont plus élaborées dans l'affidavit supplémentaire secret déposé en l'espèce, mais il n'est pas nécessaire de les reprendre ici.

[63] Le requérant fait valoir qu'il existe des raisons de ne pas accepter que l'affidavit public respecte l'obligation d'établir le risque vraisemblable de préjudice probable<sup>16</sup>. Parmi ces facteurs, on note l'ancienneté apparente de certains ou de la totalité des renseignements, qui résulte présument des documents divulgués au requérant qui se rapportent à des événements ayant eu lieu il y a plus de 20 ou 25 ans. On fait instamment valoir qu'à moins que ces événements passés aient une importance actuelle pour les enquêtes en cours, on ne peut présumer du préjudice probable. En outre, on fait valoir que l'affidavit public

similar to affidavits filed in other cases. In my view, that in itself hardly undermines the assessments included in the affidavit. Finally, it is urged that by his public affidavit and in cross-examination, MacEwan indicates uncertainty in articulating injury that might be expected to arise from the so-called mosaic effect of putting information together if it were released, and in indicating injury that might be expected if organizations and events of many years ago have no significance for today in current investigations.

[64] In my opinion the affiant's uncertainty in specifying a particular injury to be reasonably expected does not seriously detract from his assessment, following his setting out of types of potential injury to sources, targets and operations, if the information withheld were disclosed. The concluding paragraphs of his public affidavit aver:

64. The passage of time and the age of information cannot be used to conclude that its release will not cause any damage. Sources may still be active. Inactive sources could have their safety jeopardized or be lost for the future. Targets would know much about the scope of information available on them.

65. Disclosure of information which reveals the methods by which information is collected, references are coded, information is cross-referenced or extracted, and raw information analyzed, would in my opinion, cause irreparable harm to the investigative process. That information, if disclosed in this case, and subsequently in similar situations, would ultimately provide a body of information which could seriously prejudice the effectiveness of CSIS.

66. One must also be sensitive to what may be termed the "mosaic effect", whereby one takes seemingly unrelated pieces of information, which may not be particularly sensitive individually, and compares them with each other to develop a more comprehensive picture.

67. It is frequently difficult to anticipate the injury when information released in one context is compared to informa-

qui a été déposé n'est qu'une simple clause de style, c'est-à-dire un document rédigé dans le même style que des affidavits déposés dans d'autres affaires. À mon avis, cela peut difficilement en soi porter atteinte aux évaluations dont fait état l'affidavit. Finalement, on fait valoir que l'affidavit public et le contre-interrogatoire de MacEwan font également ressortir son incertitude quant au préjudice qui pourrait être causé par le présumé effet mosaïque pouvant résulter du recoupement de divers renseignements communiqués, et qui pourrait être causé si les organisations qui existaient et les événements qui se sont produits il y a de nombreuses années n'ont plus d'importance aujourd'hui pour les enquêtes en cours.

[64] À mon avis, l'incapacité de l'auteur de l'affidavit de préciser avec plus de certitude le préjudice particulier qui pourrait être causé ne porte pas sérieusement atteinte à son évaluation, une fois qu'il a énoncé le type de préjudice qui pourrait être causé aux sources d'information, aux cibles et aux opérations, si les renseignements étaient divulgués. Son affidavit public se termine sur ces paragraphes:

[TRADUCTION]

64. L'écoulement du temps et l'ancienneté des renseignements ne peuvent mener à la conclusion que leur communication ne causera aucun préjudice. Certaines sources peuvent être toujours actives. Quant aux sources inactives, leur sécurité pourrait être compromise ou elles pourraient être perdues pour l'avenir. Les cibles seraient également informées de l'étendue des renseignements dont on dispose sur elles.

65. La communication de renseignements qui révèlent les méthodes au moyen desquelles ces renseignements sont recueillis, comment les références sont codées, comment les renseignements sont recoupés ou extraits, et comment les renseignements de base sont analysés, causerait à mon avis un préjudice irréparable au processus d'enquête. Ces renseignements, s'ils sont communiqués en l'espèce, et ultérieurement dans des situations semblables, pourraient ultimement constituer un corpus de renseignements susceptibles de compromettre gravement l'efficacité du SCRS.

66. Il ne faut pas non plus sous-estimer ce que l'on peut appeler «l'effet mosaïque»; cet effet se produit quand une personne regroupe des renseignements n'ayant en apparence aucun lien entre eux et qui, pris individuellement, ne sont pas d'une grande importance, et les compare les uns avec les autres pour obtenir une perspective plus globale.

67. Il est souvent difficile de prévoir le préjudice qui sera causé quand des renseignements communiqués dans un

tion available in another context.

[65] In my opinion the last of those paragraphs, referring to the “mosaic effect” mentioned in the previous paragraph, does not reflect uncertainty about MacEwan’s expectation of probable harm if more information were released. That expectation, reasonably based on his experience, is sufficiently documented in the preceding portion of the affidavit concerning probable harm and in his answers on cross-examination. That, in the final analysis, is the only evidence, on the public record, before the Court. It is not contradicted, and it is strengthened by the secret affidavit filed *ex parte*. The Court cannot substitute its view for that of CSIS, or the Solicitor General, about the assessment of the reasonable expectation of probable injury.<sup>17</sup> The only evidence before the Court, the MacEwan affidavit, supports that assessment.

[66] In these circumstances there is no evidence before me which would lead me to determine that “the head of the institution did not have reasonable grounds on which to refuse to disclose the personal information” here not released from information bank 015, and related information. Thus, in my opinion, CSIS was authorized and had reasonable grounds under section 21 and paragraph 22(1)(b) to refuse to disclose personal information not released.

#### Disposition of the applications for review

[67] For the reasons set out, by orders issued November 21, 1997, I dismissed the application in Court file T-867-90 in respect of the refusal by the RCMP to disclose personal information from bank 005, and in respect of the refusal by DEA to indicate whether personal information exists in bank 040. I also dismissed by order the application in respect of the refusals by CSIS, to indicate whether personal information exists in bank 010, and to disclose additional information from bank 015 and the related information in “classes of personal information” maintained at the time by CSIS.

contexte sont comparés à des renseignements disponibles dans un autre contexte.

[65] À mon avis, ces derniers paragraphes, qui font référence à «l’effet mosaïque» mentionné dans le paragraphe précédent, ne traduisent pas l’incertitude de MacEwan à l’égard du risque de préjudice probable qu’entraînerait la divulgation d’autres renseignements. Ce risque, qui se fonde raisonnablement sur son expérience, est suffisamment documenté dans la partie susmentionnée de son affidavit concernant le préjudice probable et dans ses réponses données en contre-interrogatoire. En dernière analyse, c’est la seule preuve au dossier public dont soit saisie la Cour. Elle n’est pas contredite, et elle est renforcée par l’affidavit secret qui a été déposé *ex parte*. La Cour ne peut substituer son opinion à celle du SCRS ou à celle du solliciteur général au sujet de l’évaluation du risque vraisemblable de préjudice probable<sup>17</sup>. La seule preuve dont soit saisie la Cour, c’est-à-dire l’affidavit de MacEwan, appuie cette évaluation.

[66] Dans les circonstances, je ne suis saisi d’aucune preuve qui m’amène à conclure que le refus de communiquer les renseignements contenus dans le fichier 015 et des renseignements connexes n’était pas fondé sur des motifs raisonnables. À mon avis donc, le refus du SCRS de communiquer les renseignements personnels demandés était autorisé et fondé sur des motifs raisonnables en vertu de l’article 21 et de l’alinéa 22(1)b).

#### Règlement des demandes de contrôle judiciaire

[67] Pour les motifs énoncés ci-dessus, et par les ordonnances rendues le 21 novembre 1997, j’ai rejeté la demande faisant l’objet du dossier T-867-90 concernant le refus de la GRC de communiquer des renseignements personnels contenus dans le fichier 005, et le refus du MAE d’indiquer si des renseignements personnels existaient dans le fichier 040. J’ai également rejeté, par voie d’ordonnance, la demande concernant les refus opposés par le SCRS de faire état de l’existence de renseignements personnels dans le fichier 010, et de communiquer des renseignements supplémentaires contenus dans le fichier 015 ainsi que les renseignements connexes classés dans les

[68] The orders issued direct the return to counsel for the respondents of the supplementary confidential and secret affidavits and related materials filed *ex parte* in these proceedings, if there be no appeal in these matters, excepting an appeal of the order in relation to costs.

#### The matter of costs

[69] The applicant seeks costs, including disbursements and counsel fees, in these proceedings in both applications, apart from the portion of the application in T-638-91 with respect to the constitutional Charter issues earlier determined by Madam Justice Simpson.

[70] The Act provides for costs under section 52 as follows:

52. (1) Subject to subsection (2), the costs of and incidental to all proceedings in the Court under this Act shall be in the discretion of the Court and shall follow the event unless the Court orders otherwise.

(2) Where the Court is of the opinion that an application for review under section 41 or 42 has raised an important new principle in relation to this Act, the Court shall order that costs be awarded to the applicant even if the applicant has not been successful in the result.

[71] In her reasons of May 31, 1996 disposing of the constitutional Charter arguments, Madam Justice Simpson exercised her discretion under subsection 51(1) to make no order as to costs, noting that the applicant had persuaded her that section 51 of the Act, providing for *in camera* hearings and *ex parte* evidence, restricted rights secured by paragraph 2(b) of the Charter but in the final analysis was saved by section 1 of the Charter. She declined to consider an award under subsection 52(2), which in her view is applicable only at this stage, on completion of the review initiated under section 41.

«catégories de renseignements personnels» qui étaient tenus à l'époque par le SCRS.

[68] Les ordonnances émises prévoient la remise à l'avocate des intimés des affidavits supplémentaires confidentiels et secrets et des pièces à l'appui qui ont été déposés *ex parte* dans les présentes instances, si aucun appel n'est interjeté de ma décision, à l'exception d'un appel interjeté contre l'ordonnance ayant trait aux dépens.

#### L'adjudication des dépens

[69] Le requérant demande que les dépens lui soient adjugés, y compris les débours et les honoraires d'avocat, dans les deux instances, indépendamment de la partie de la demande T-638-91 ayant trait aux questions constitutionnelles visées par la Charte que M<sup>me</sup> le juge Simpson a réglées antérieurement.

[70] À l'article 52, la Loi prévoit l'adjudication des dépens de la façon suivante:

52. (1) Sous réserve du paragraphe (2), les frais et dépens sont laissés à l'appréciation de la Cour et suivent, sauf ordonnance contraire de la Cour, le sort du principal.

(2) Dans les cas où elle estime que l'objet du recours a soulevé un principe important et nouveau quant à la présente loi, la Cour accorde les frais et dépens à la personne qui a exercé le recours devant elle, même si cette personne a été déboutée de son recours.

[71] Dans ses motifs du 31 mai 1996, réglant les arguments constitutionnels fondés sur la Charte, M<sup>me</sup> le juge Simpson a exercé le pouvoir discrétionnaire qui lui est conféré au paragraphe 51(1) et n'a rendu aucune ordonnance quant aux dépens, notant que le requérant l'avait persuadée que l'article 51 de la Loi, prévoyant la tenue d'audiences à huis clos et la présentation d'éléments de preuve en l'absence d'une partie, restreignait l'exercice des droits garantis par l'alinéa 2b) de la Charte, mais qu'en dernière analyse, cet article se justifiait par l'article premier de la Charte. Elle a refusé d'adjuger les dépens en vertu du paragraphe 52(2) qui, à son avis, ne peut s'appliquer qu'à la présente étape, c'est-à-dire après le règlement de la demande de contrôle judiciaire fondée sur l'article 41.

[72] The parties are agreed on one aspect of costs, that is that the respondents shall pay costs incurred by the applicant for travel to and from Ottawa and for accommodation in that city, except for costs incidental to a second cross-examination of Mr. MacEwan. The respondents agree to payment of those costs, pursuant to Treasury Board guidelines, in view of their requests, under paragraph 51(2)(b) of the Act that the proceedings be heard and determined in the National Capital Region.

[73] The parties agree on little else about costs. For the respondents it is urged that if successful in the result they should be entitled to costs under subsection 52(1). It is my view that considering the manner in which developments occurred following the filing of the applicant's applications for review, "success" is divided between the parties. It was only after the applications were filed that the RCMP provided some personal information requested from bank 005, and the largest share of documents released by CSIS in relation to information in bank 015 and related information was disclosed to Mr. Ruby only in July 1992, more than two years after the application in T-638-91 was filed. In both cases it is said the information later released was disclosed because of changes in policy in relation to management of information under the Act, but in my view there can be no denying that the impetus for those disclosures was the initiation and continuation of these reviews. It is true that my decision dismisses both applications but that is in the context of certain information having been disclosed after the applications for review were filed. Thus, the effect of dismissing the applications is to support the decisions that additional information not be disclosed, and that implicitly accepts that at the time these applications were filed Mr. Ruby had been improperly denied information that the RCMP and CSIS each subsequently disclosed. In the circumstances, I am not prepared to order that the respondents, the Crown, are entitled to costs.

[72] Les parties s'entendent sur l'un des aspects des dépens, c'est-à-dire que les intimés doivent payer les frais engagés par le requérant pour ses déplacements à Ottawa et pour ses frais d'hébergement dans cette ville, à l'exception des frais qui se rapportent au deuxième contre-interrogatoire de M. MacEwan. Les intimés acceptent de payer ces frais, conformément aux directives du Conseil du Trésor compte tenu du fait qu'ils se sont prévalus de l'alinéa 51(2)b) de la Loi pour demander que l'instance soit entendue et réglée dans la région de la capitale nationale.

[73] C'est à peu près tout ce sur quoi s'entendent les parties au sujet des dépens. Les intimés font instamment valoir que, s'ils ont gain de cause, ils devraient avoir droit aux dépens en vertu du paragraphe 52(1). À mon avis, compte tenu de la façon dont les choses se sont déroulées après le dépôt des demandes de contrôle judiciaire par le requérant, les parties ont partiellement gain de cause. Ce n'est qu'après le dépôt des demandes que la GRC a communiqué certains renseignements personnels contenus dans le fichier 005, et la partie la plus importante des documents communiqués par le SCRS ayant trait aux renseignements contenus dans le fichier 015 et aux renseignements connexes a été divulguée à M. Ruby uniquement en juillet 1992, soit plus de deux ans après le dépôt de la demande dans le dossier T-638-91. Dans les deux cas, on a affirmé que les derniers renseignements communiqués l'avaient été en raison de changements dans la politique de gestion des renseignements en vertu de la Loi mais, à mon avis, on ne peut nier que ces renseignements ont été communiqués parce que le requérant a entamé et poursuivi activement ces demandes de contrôle judiciaire. Il est vrai que ma décision rejette les deux demandes, mais il faut tenir compte du fait que certains renseignements ont été communiqués après le dépôt des demandes de contrôle. Donc, le rejet des demandes appuie les décisions de ne pas communiquer des renseignements supplémentaires, mais ce rejet accepte implicitement qu'au moment où ces demandes ont été déposées, on avait à tort refusé de communiquer à M. Ruby les renseignements que la GRC et le SCRS lui ont chacun communiqués par la suite. Dans les circonstances, je ne suis pas disposé à ordonner que les dépens soient adjugés aux intimés, c'est-à-dire à la Couronne.

[74] Has the applicant raised an important new principle in relation to the Act so that the Court is required to award costs to him pursuant to subsection 52(2), apart from his partial success? In two respects it is submitted that an important new principle has here been raised. First, it is urged that the raising of the Charter issues concerning section 51 led to an important new principle, that is, that the section is constitutionally valid, and that in turn assured as lawful the process earlier evolved by the Court for considering applications for review of refusals to disclose information, at least in those cases under section 51 where *in camera* proceedings and *ex parte* evidence may be requested by reason of the sensitive nature of the information withheld from disclosure. For the respondents it is suggested the Charter issue was collateral to the main application which was concerned with the reasonableness of grounds to deny disclosure, and the overall application here did not turn on any novel point. In my opinion, that does not recognize the importance of establishing the validity of section 51, or the significance of that for the Court's procedure in dealing with applications of the sort here. In accepting that the constitutional challenge raised an important new issue for the Court, I assess that, not with regard to the Charter portion of the case in file T-638-91. Rather, my assessment is based on a perspective of the significance of the Charter issue for these applications as a whole, and for other applications which may engage the procedures developed to deal with refusals to disclose which engage the application of section 51.

[75] The second aspect in which the applicant submits an important new principle in relation to the Act is raised concerns the issue of whether it was an improper exercise of discretion pursuant to subsection 16(2) for the head of the government institution to consistently refuse to indicate whether personal information exists in a bank which is not designated

[74] Le recours du requérant a-t-il soulevé un principe important et nouveau quant à la Loi de façon que la Cour soit tenue de lui accorder les frais et dépens aux termes du paragraphe 52(2), en plus de lui avoir donné partiellement gain de cause? À deux égard, on fait valoir qu'un principe important et nouveau a effectivement été soulevé en l'espèce. Tout d'abord, les questions sur la validité constitutionnelle de l'article 51 ont mené à l'établissement d'un principe important et nouveau, c'est-à-dire qu'elles ont confirmé la validité constitutionnelle de cet article, ce qui, en retour, a confirmé la légitimité de la procédure antérieurement élaborée par la Cour pour l'examen des demandes de contrôle du refus de communiquer des renseignements, du moins dans les cas prévus à l'article 51 où l'on peut demander la tenue d'audiences à huis clos et le dépôt d'éléments de preuve en l'absence d'une partie, en raison de la nature délicate des renseignements que l'on veut soustraire à la communication. Au nom des intimés, on fait valoir que la question fondée sur la Charte est subsidiaire à la demande principale qui portait sur le caractère raisonnable des motifs invoqués pour refuser la communication et que, dans son ensemble, la demande en l'espèce ne soulève aucun point nouveau. À mon avis, cela ne reconnaît pas l'importance d'avoir établi la validité de l'article 51, ni l'importance de cette reconnaissance pour la procédure adoptée par la Cour dans le traitement des demandes de ce genre. En acceptant que la contestation constitutionnelle a soulevé une question importante et nouvelle pour la Cour, je ne me fonde pas sur les questions relatives à la Charte dans le dossier T-638-91, mais plutôt sur la mise en perspective de l'importance de la question relative à la Charte pour ces demandes en général, et pour d'autres demandes qui pourront faire intervenir les procédures élaborées pour traiter des refus de communication qui entraînent l'application de l'article 51.

[75] Le deuxième aspect à l'égard duquel le requérant fait valoir qu'un principe important et nouveau ayant trait à la Loi a été soulevé porte sur la question de savoir si le responsable d'une institution fédérale a exercé le pouvoir discrétionnaire qui lui est conféré par le paragraphe 16(2) de façon inappropriée en refusant systématiquement d'indiquer si des renseigne-

as an exempt bank under section 18 of the Act. The respondents suggest no such point was at issue in these applications, but in my opinion that clearly was an issue in regard to the refusals by DEA and by CSIS with regard to banks 040 and 010 respectively. It is true that the Court has previously considered and found to be authorized by the Act, a refusal to indicate the existence of personal information in a bank,<sup>18</sup> but the issue whether a consistent practice of refusing is consistent with discretion within subsection 16(2) of the Act, is, in my opinion, an important question. Its resolution, one way or the other, establishes an important principle for those exercising responsibility under the Act.

[76] I am persuaded in the circumstances that in these applications for review important new principles have been raised in relation to the Act and the applicant is entitled to costs.

[77] Since the applicant is a barrister and solicitor, costs recoverable shall be limited to disbursements and to fees incurred for counsel representing the applicant, in particular at the hearing and in any cross-examinations of affiants. Costs on a more liberal basis for solicitors acting in their own cause may have been accepted by some courts, but the decision of the Court of Appeal in *Davidson v. Canada (Solicitor General)*,<sup>19</sup> which determined that costs in the case of a lawyer acting for himself or herself should be treated as though he or she were a self-represented litigant, and thus, limited disbursements. In that case, the lawyer concerned represented himself before the Court. That was not the circumstance here where the applicant was represented before the Court by counsel, admittedly from the applicant's firm. In my opinion, the applicant should be entitled to recover fees paid or payable to counsel who represents him at a hearing or at examination of an affiant.

[78] By separate order issued in relation to the two proceedings, T-867-90 and T-638-91, the Court

ments personnels existent dans un fichier qui n'est pas désigné comme inconsultable en vertu de l'article 18 de la Loi. Les intimés laissent entendre que les demandes ne soulevaient absolument pas cette question, mais, à mon avis, ce point a manifestement été débattu eu égard aux refus opposés par le MAE et le SCRS à l'égard des fichiers 040 et 010 respectivement. Il est vrai que la Cour a auparavant analysé le refus d'indiquer l'existence de renseignements personnels dans un fichier<sup>18</sup>, et qu'elle a jugé que ce refus était autorisé par la Loi, mais la question de savoir si ce refus érigé en pratique constante est conforme au pouvoir discrétionnaire conféré par le paragraphe 16(2) de la Loi est à mon avis une question importante. Son règlement, dans un sens comme dans l'autre, établit un principe important pour ceux qui doivent s'acquitter des responsabilités que leur confère la Loi.

[76] Dans les circonstances, je suis convaincu que ces demandes de contrôle judiciaire ont soulevé des principes importants et nouveaux quant à la Loi et que le requérant a droit à ses frais.

[77] Étant donné que le requérant est avocat, les dépens qui lui seront adjugés seront limités aux débours et aux honoraires payés pour les services de l'avocate qui l'a représenté, plus particulièrement à l'audience et au cours du contre-interrogatoire des auteurs des affidavits. Certains tribunaux ont peut-être déjà accepté d'adjuger des dépens sur une base plus libérale à des avocats qui agissaient dans leur propre cause, mais c'est la décision de la Cour d'appel dans *Davidson c. Canada (Procureur général)*<sup>19</sup>, qui a statué que les dépens dans le cas d'un avocat qui se représente lui-même doivent être adjugés comme dans le cas d'un plaideur qui agit pour lui-même, c'est-à-dire de façon limitée, qui doit prévaloir. Dans cette affaire, l'avocat concerné se représentait lui-même devant la Cour. Ce n'est pas le cas en l'espèce où le requérant était représenté par un avocat—il est vrai—du même cabinet que lui. À mon avis, le requérant doit avoir droit aux honoraires qu'il a payés ou qui sont payables à l'avocat qui l'a représenté au cours d'une audience ou au cours de l'interrogatoire de l'auteur d'un affidavit.

[78] Dans une ordonnance distincte émise au regard des deux instances, T-867-90 et T-638-91, la Cour

ordered that the applicant is entitled to recover costs consisting of disbursements and any fees paid or payable for services of counsel representing the applicant. The order provides for one set of costs in relation to both applications, since they were heard together, except for disbursements which are allowed for each application.

<sup>1</sup> See *Ruby v. Canada (Solicitor General)*, [1996] 3 F.C. 134 (T.D.), and Simpson J.'s earlier judgment at (1994), 22 C.R.R. (2d) 81 (F.C.T.D.).

<sup>2</sup> See, e.g., *Ternette v. Canada (Solicitor General)*, [1992] 2 F.C. 75 (T.D.), and see also *Canadian Jewish Congress v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1996] 1 F.C. 268 (T.D.), at p. 277; re the *Access to Information Act*, R.S.C., 1985, c. A-1.

<sup>3</sup> *Kelly v. Canada (Solicitor General)* (1992), 6 Admin. L.R. (2d) 54 (F.C.T.D.), at p. 58, *per* Strayer J. *affd* (1993), 13 Admin. L.R. (2d) 304 (F.C.A.). See also *Canadian Jewish Congress*, *supra*, note 2, at pp. 279-280, *per* Heald D.J. (F.C.T.D.) with reference to similar proceedings under the *Access to Information Act*, *supra*, note 2.

<sup>4</sup> [1989] 1 F.C. 47 (C.A.), at pp. 59-60.

<sup>5</sup> S. 2 of the Act provides:

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.

<sup>6</sup> S. 12(1) of the Act provides:

12. (1) Subject to this Act, every individual who is a Canadian citizen or a permanent resident within the meaning of the *Immigration Act* has a right to and shall, on request, be given access to

(a) any personal information about the individual contained in a personal information bank; and

(b) any other personal information about the individual under the control of a government institution with respect to which the individual is able to provide sufficiently specific information on the location of the information as to render it reasonably retrievable by the government institution.

<sup>7</sup> Specifying the statutory basis for refusal to disclose is required under s. 16(1) and the onus of justifying refusal is set out by s. 47 of the Act.

<sup>8</sup> Ss. 48 and 49 of the Act provide:

48. Where the head of a government institution refuses to disclose personal information requested under subsection 12(1) on the basis of a provision of this Act not referred to in section 49, the Court shall, if it determines that the head of the institution is not authorized under this Act to refuse to disclose the personal information, order the head of the institution to disclose the personal information, subject to

accorde au requérant des frais comprenant les débours et tous les honoraires payés ou payables pour les services de l'avocat qui l'a représenté. L'ordonnance prévoit une mémoire de frais pour les deux demandes, étant donné qu'elles ont été entendues ensemble, à l'exception des débours qui sont autorisés pour chacune d'elles.

<sup>1</sup> Voir *Ruby c. Canada (Solliciteur général)*. [1996] 3 C.F. 134 (1<sup>re</sup> inst) et le jugement antérieur du juge Simpson à (1994), 22 C.R.R. (2d) 81 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.).

<sup>2</sup> Voir p. ex. *Ternette c. Canada (Solliciteur général)*, [1992] 2 C.F. 75 (1<sup>re</sup> inst.), et également *Congrès juif canadien c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1996] 1 C.F. 268 (1<sup>re</sup> inst.), à la p. 277, concernant la *Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. (1985), ch. A-1.

<sup>3</sup> *Kelly c. Canada (Solliciteur général)* (1992), 6 Admin. L.R. (2d) 54 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.), à la p. 58, le juge Strayer, *conf. par* (1993), 13 Admin. L.R. (2d) 304 (C.A.F.). Voir également *Congrès juif canadien*, précité, note 2, aux p. 279 et 280, le juge suppléant Heald (C.F. 1<sup>re</sup> inst.) qui fait référence à des procédures semblables en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, précitée, note 2.

<sup>4</sup> [1989] 1 C.F. 47 (C.A.), aux p. 59 et 60.

<sup>5</sup> L'art. 2 de la Loi dispose comme suit:

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.

<sup>6</sup> L'art. 12(1) de la Loi dispose comme suit:

12. (1) Sous réserve des autres dispositions de la présente loi, tout citoyen canadien et tout résident permanent, au sens de la *Loi sur l'immigration*, a le droit de se faire communiquer sur demande:

a) les renseignements personnels le concernant et versés dans un fichier de renseignements personnels;

b) les autres renseignements personnels le concernant et relevant d'une institution fédérale, dans la mesure où il peut fournir sur leur localisation des indications suffisamment précises pour que l'institution fédérale puisse les retrouver sans problèmes sérieux.

<sup>7</sup> D'après l'art. 16(1), la disposition précise sur laquelle se fonde le refus doit être mentionnée, et la charge d'établir le bien-fondé du refus est prévue à l'art. 47.

<sup>8</sup> Les art. 48 et 49 de la Loi disposent comme suit:

48. La Cour, dans les cas où elle conclut au bon droit de l'individu qui a exercé un recours en révision d'une décision de refus de communication de renseignements personnels fondée sur des dispositions de la présente loi autres que celles mentionnées à l'article 49, ordonne, aux conditions qu'elle juge indiquées, au responsable de l'institution fédérale dont relève les renseignements d'en donner commu-

such conditions as the Court deems appropriate, to the individual who requested access thereto, or shall make such other order as the Court deems appropriate.

49. Where the head of a government institution refuses to disclose personal information requested under subsection 12(1) on the basis of section 20 or 21 or paragraph 22(1)(b) or (c) or 24(a), the Court shall, if it determines that the head of the institution did not have reasonable grounds on which to refuse to disclose the personal information, order the head of the institution to disclose the personal information, subject to such conditions as the Court deems appropriate, to the individual who requested access thereto, or shall make such other order as the Court deems appropriate.

<sup>9</sup> See *Ternette v. Canada (Solicitor General)*, *supra*, note 2, at p. 106.

<sup>10</sup> [1988] 3 F.C. 336 (T.D.).

<sup>11</sup> Ss. 22(1)(a) and 27 provide as follows:

22. (1) The head of a government institution may refuse to disclose any personal information requested under subsection 12(1)

(a) that was obtained or prepared by any government institution, or part of any government institution, that is an investigative body specified in the regulations in the course of lawful investigations pertaining to

(i) the detection, prevention or suppression of crime,

(ii) the enforcement of any law of Canada or a province, or

(iii) activities suspected of constituting threats to the security of Canada within the meaning of the *Canadian Security Intelligence Service Act*,

if the information came into existence less than twenty years prior to the request;

...

27. The head of a government institution may refuse to disclose any personal information requested under subsection 12(1) that is subject to solicitor-client privilege.

<sup>12</sup> Access to information subject to solicitor-client privilege under the *Access to Information Act* is discussed by Heald D.J. in *Canadian Jewish Congress v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, *supra*, note 2, at pp. 291-298.

<sup>13</sup> [1989] 1 F.C. 244 (T.D.).

<sup>14</sup> Ss. 19, 21, 22(1)(b) and 22 are as follows: (s. 22(1)(a) is set out in note 11, *supra*.)

19. (1) Subject to subsection (2), the head of a government institution shall refuse to disclose any personal information requested under subsection 12(1) that was obtained in confidence from

(a) the government of a foreign state or an institution thereof;

à l'individu; la Cour rend une autre ordonnance si elle l'estime indiqué.

49. Dans les cas où le refus de communication des renseignements personnels s'appuyait sur les articles 20 ou 21 ou sur les alinéas 22(1)(b) ou c) ou 24(a), la Cour, si elle conclut que le refus n'était pas fondé sur des motifs raisonnables, ordonne, aux conditions qu'elle juge indiquées, au responsable de l'institution fédérale dont relève les renseignements d'en donner communication à l'individu qui avait fait la demande; la Cour rend une autre ordonnance si elle l'estime indiqué.

<sup>9</sup> Voir *Ternette c. Canada (Solliciteur général)*, précité, note 2, à la p. 106.

<sup>10</sup> [1988] 3 C.F. 336 (1<sup>re</sup> inst.).

<sup>11</sup> Les art. 22(1)a) et 27 disposent comme suit:

22. (1) Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication des renseignements personnels demandés en vertu du paragraphe 12(1):

a) soit qui remontent à moins de vingt ans lors de la demande et qui ont été obtenus ou préparés par une institution fédérale, ou par une subdivision d'une institution, qui constitue un organisme d'enquête déterminé par règlement, au cours d'enquêtes licites ayant trait:

(i) à la détection, la prévention et la répression du crime,

(ii) aux activités destinées à faire respecter les lois fédérales ou provinciales,

(iii) aux activités soupçonnées de constituer des menaces envers la sécurité du Canada au sens de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*;

...

27. Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication des renseignements personnels demandés en vertu du paragraphe 12(1) qui sont protégés par le secret professionnel qui lie un avocat à son client.

<sup>12</sup> L'accès à des renseignements protégés par le secret professionnel qui lie un avocat à son client en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* est discuté par le juge suppléant Heald dans l'arrêt *Congrès juif canadien c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, précité, note 2, aux p. 291 à 298.

<sup>13</sup> [1989] 1 C.F. 244 (1<sup>re</sup> inst.).

<sup>14</sup> Les art. 19, 21, 22(1)(b) et 22 sont rédigés dans les termes suivants: (L'art. 22(1)a) est déjà reproduit à la note 11 ci-dessus.)

19. (1) Sous réserve du paragraphe 2, le responsable d'une institution fédérale est tenu de refuser la communication des renseignements personnels demandés en vertu du paragraphe 12(1) qui ont été obtenus à titre confidentiel:

a) des gouvernements des États étrangers ou de leurs organismes;

(b) an international organization of states or an institution thereof;

(c) the government of a province or an institution thereof; or

(d) a municipal or regional government established by or pursuant to an Act of the legislature of a province or an institution of such a government.

(2) The head of a government institution may disclose any personal information requested under subsection 12(1) that was obtained from any government, organization or institution described in subsection (1) if the government, organization or institution from which the information was obtained

(a) consents to the disclosure; or

(b) makes the information public.

...

**21.** The head of a government institution may refuse to disclose any personal information requested under subsection 12(1) the disclosure of which could reasonably be expected to be injurious to the conduct of international affairs, the defence of Canada or any state allied or associated with Canada, as defined in subsection 15(2) of the *Access to Information Act*, or the efforts of Canada toward detecting, preventing or suppressing subversive or hostile activities, as defined in subsection 15(2) of the *Access to Information Act*, including, without restricting the generality of the foregoing, any such information listed in paragraphs 15(1)(a) to (i) of the *Access to Information Act*. [Note: s. 15 of the *Access to Information Act* sets out examples of information relating to international affairs and defence, and in s. 15(2) defines "defence of Canada or any state allied or associated with Canada" and "subversive or hostile activities".]

**22.** (1) The head of a government institution may refuse to disclose any personal information requested under subsection 12(1)

...

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

(i) relating to the existence or nature of a particular investigation,

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

(iii) that was obtained or prepared in the course of an investigation.

...

**26.** The head of a government institution may refuse to disclose any personal information requested under subsection 12(1) about an individual other than the individual who made the request, and shall refuse to disclose such information where the disclosure is prohibited under section 8.

b) des organisations internationales d'États ou de leurs organismes;

c) des gouvernements provinciaux ou de leurs organismes;

d) des administrations municipales ou régionales constituées en vertu de lois provinciales ou de leurs organismes.

(2) Le responsable d'une institution fédérale peut donner communication des renseignements personnels visés au paragraphe (1) si le gouvernement, l'organisation, l'administration ou l'organisme qui les a fournis:

a) consent à la communication;

b) rend les renseignements publics.

...

**21.** Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication des renseignements personnels demandés en vertu du paragraphe 12(1) dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter préjudice à la conduite des affaires internationales, à la défense du Canada ou d'États alliés ou associés avec le Canada, au sens du paragraphe 15(2) de la *Loi sur l'accès à l'information*, ou à ses efforts de détection, de prévention et de répression d'activités hostiles ou subversives, au sens du paragraphe 15(2) de la même loi, notamment les renseignements visés à ses alinéas 15(1)a) à (i). [Nota: L'art. 15 de la *Loi sur l'accès à l'information* donne des exemples de renseignements se rapportant aux affaires internationales et à la défense, et l'art. 15(2) définit les expressions «défense du Canada ou d'États alliés ou associés avec le Canada» et «activités hostiles ou subversives».]

**22.** (1) Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication des renseignements personnels demandés en vertu du paragraphe 12(1):

...

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

(i) des renseignements relatifs à l'existence ou à la nature d'une enquête déterminée,

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

(iii) des renseignements obtenus ou préparés au cours d'une enquête;

...

**26.** Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication des renseignements personnels demandée en vertu du paragraphe 12(1) qui portent sur un autre individu que celui qui fait la demande et il est tenu de refuser cette communication dans les cas où elle est interdite en vertu de l'article 8.

<sup>15</sup> 8. . . .

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

. . .

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

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

(ii) disclosure would clearly benefit the individual to whom the information relates.

<sup>16</sup> See, *Canada Packers v. Canada*, *supra*, note 4.

<sup>17</sup> See, *Ternette*, *supra*, note 2, at p. 106.

<sup>18</sup> See, e.g. *Zanganeh v. Canada*, *supra*, note 13.

<sup>19</sup> [1989] 2 F.C. 341 (C.A.).

<sup>15</sup> 8. . . .

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

. . .

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

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

(ii) l'individu concerné en tirerait un avantage certain.

<sup>16</sup> Voir *Canada Packers c. Canada*, précité, note 4.

<sup>17</sup> Voir *Ternette*, précité, note 2, à la p. 106.

<sup>18</sup> Voir p. ex. *Zanganeh c. Canada*, précité, note 13.

<sup>19</sup> [1989] 2 C.F. 341 (C.A.).