

T-2573-93

T-2573-93

Robert Sutherland (*Applicant*)**Robert Sutherland** (*requérant*)

v.

c.

The Minister of Indian and Northern Affairs (*Respondent*)^a **Le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien** (*intimé*)

and

et

The Peguis Indian Band and The Information Commissioner of Canada (*Intervenors*)^b **La bande d'Indiens Peguis et le commissaire à l'information du Canada** (*intervenants*)*INDEXED AS: SUTHERLAND v. CANADA (MINISTER OF INDIAN AND NORTHERN AFFAIRS) (T.D.)**RÉPERTORIÉ: SUTHERLAND c. CANADA (MINISTRE DES AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADIEN) (1^{re} INST.)*

Trial Division, Rothstein J.—Winnipeg, February 25; Ottawa, May 6, 1994.

Section de première instance, juge Rothstein—Winnipeg, 25 février; Ottawa, 6 mai 1994.

Access to information — Application for disclosure of Band's financial information including names of persons owing money to Band or to whom money owed, job descriptions associated with salaries, names of persons whose loans guaranteed by Band, expenditure plans, cash flow statements — Prima facie names of individuals "personal information" not required to be disclosed under s. 19(1) — S. 3(1) definition of personal information excluding information relating to discretionary benefits — Discretionary benefits those conferred by government — Onus on party seeking information to demonstrate exception applies — Applicant not establishing information within s. 3(1) exception — S. 19(2)(c), permitting disclosure of personal information if in accordance with Privacy Act, s. 8, inapplicable as names of individuals not within s. 8(2)(a), (k), (m) — As Band, Minister not satisfying onus of proving cash flow statements, expenditure plans confidential, consistently treated as confidential, must be disclosed — Names of businesses from which Band purchasing goods, services must be disclosed as not information, disclosure of which resulting in material financial loss — Unauthorized pledging of credit preventable.

^d *Accès à l'information — Demande de communication de renseignements financiers concernant une bande, notamment des noms de personnes devant de l'argent à la bande ou auxquelles la bande devait de l'argent, des descriptions de tâches associées aux salaires, des noms de personnes pour lesquelles des emprunts avaient été garantis par la bande, des plans de dépenses et des états de l'évolution de l'encaisse — À première vue, les noms des individus en cause constituent des «renseignements personnels» qui n'ont pas à être communiqués en vertu de l'art. 19(1) — La définition des renseignements personnels figurant à l'art. 3(1) exclut les renseignements concernant des avantages facultatifs — Les avantages facultatifs sont ceux qui sont conférés par l'administration — Il incombe à la partie qui demande des renseignements de démontrer que l'exception s'applique — Le requérant n'a pas établi que les renseignements en question sont visés par l'exception prévue à l'art. 3(1) — L'art. 19(2)c), qui permet la communication de renseignements personnels conformément à l'art. 8 de la Loi sur la protection des renseignements personnels, ne s'applique pas, étant donné que les noms des individus ne sont pas visés par l'art. 8(2)a), k) et m) — Étant donné que la bande et le ministre ne se sont pas acquittés de l'obligation qui leur incombait de prouver que les états de l'évolution de l'encaisse et que les plans de dépenses étaient confidentiels et qu'ils étaient traités comme tels de façon constante, ces renseignements doivent être communiqués — Les noms des entreprises auxquelles la bande a acheté des biens ou des services doivent être communiqués car il ne s'agit pas de renseignements dont la communication causerait des pertes financières appréciables — Il est possible d'empêcher qu'on engage la responsabilité de la bande sans autorisation.*

Privacy — Names of person owing money to Indian Band, to whom Band owing money, for whom Band guaranteeing loans, whose salary individually set prima facie within Privacy Act, s. 3 definition of "personal information" as relating to financial transaction in which individual involved — Not within s. 3(1) exclusion of discretionary benefits of financial nature —

Protection des renseignements personnels — Les noms des personnes qui devaient de l'argent à la bande, auxquelles la bande devait de l'argent, pour lesquelles la bande a garanti des emprunts et dont le salaire a été fixé individuellement sont à première vue visés par la définition de «renseignements personnels» figurant à l'art. 3 de la Loi sur la protection des ren-

Such benefits must be conferred by government — S. 8(2) authorizing disclosure if (a) for purpose for which information obtained, (k) to aboriginal people to research claims, (m) public interest in disclosure clearly outweighing invasion of privacy — Personal information not under s. 8(2)(a) as information supplied to government for funding purposes — Not within s. 8(2)(k) as paragraph contemplating formal claims by aboriginal peoples in that capacity — Application herein by individual — No basis to conclude discretion under s. 8(2)(m) improperly exercised — Names should not be disclosed.

This was an application for certain financial information of the Band under the control of the Minister of Indian and Northern Affairs. The information sought was from the Band's 1989-1990 financial statement. It included the names of individuals listed as either owing money to the Band or to whom the Band owed money, the job descriptions associated with certain salaries, the names of two persons whose loans had been guaranteed by the Band, and the Band's expenditure plans and cash flow statements. With respect to the names of individuals, the Minister and the Band claimed confidentiality under *Access to Information Act*, subsection 19(1) (personal information). Subject to subsection 19(2), subsection 19(1) requires the Minister to refuse to disclose "personal information" as defined in *Privacy Act*, section 3. Section 3 contains nine paragraphs that more specifically describe the type of information that is "personal information," and concludes with four paragraphs which are exceptions to what would otherwise be "personal information." *Prima facie*, the names of persons who owed money to the Band, or who were owed money by the Band or for whom the Band had guaranteed a loan, or whose salary was individually set, came within paragraph 3(b): information relating to financial transactions in which the individual had been involved. The applicant argued that the exception in paragraph 3(l), which excludes information relating to any discretionary benefit of a financial nature, applied. Under paragraph 19(2)(c) personal information may be disclosed if such disclosure is in accordance with section 8 of the *Privacy Act*. The applicant submitted that even if the names of persons who have financial transactions with the Band constituted "personal information," they should be disclosed under paragraphs 8(2)(a) (purpose for which information was obtained), (k) (to aboriginal people to research claims), or (m) (public interest in disclosure clearly outweighing any invasion of privacy, or disclosure would clearly benefit individual to whom information relating). If the "personal information" fell under subsection 8(2), the opening words of subsection 8(2) and paragraph 19(2)(c) of the *Access to Information Act* conferred a discretion on the head of a government institution as to whether or not such information should be disclosed.

seignements personnels puisqu'ils se rapportent à une opération financière à laquelle l'individu participait — Ils ne sont pas visés par l'exception prévue à l'art. 3l) relativement aux avantages financiers facultatifs — Pareils avantages doivent être accordés par l'administration — L'art. 8(2) autorise la communication si elle est faite a) aux fins auxquelles les renseignements ont été recueillis, k) à des autochtones en vue de l'établissement de droits, m) pour des raisons d'intérêt public qui justifieraient nettement une violation de la vie privée — Les renseignements personnels ne sont pas visés par l'art. 8(2)a) puisqu'ils ont été fournis à l'administration en vue du financement — Ils ne sont pas visés par l'art. 8(2)k) étant donné que cette disposition vise les droits officiellement reconnus aux peuples autochtones en cette qualité — En l'espèce, la demande a été présentée par un individu — Rien ne permet de conclure que le pouvoir discrétionnaire visé par l'art. 8(2)m) a été exercé d'une façon irrégulière — Les noms n'ont pas à être communiqués.

Il s'agissait d'une demande en vue de la communication de certains renseignements financiers concernant une bande, qui relevaient du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien. Les renseignements demandés figuraient dans les états financiers de 1989-1990 de la bande. Ils comprenaient les noms d'individus désignés comme devant de l'argent à la bande ou auxquels la bande devait de l'argent, les descriptions de tâches associées à certains salaires, les noms de deux personnes pour lesquelles des emprunts avaient été garantis par la bande, ainsi que les plans de dépenses de la bande et les états de l'évolution de l'encaisse. En ce qui concerne les noms des individus en cause, le ministre et la bande avaient allégué la confidentialité en vertu du paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information* (renseignements personnels). Sous réserve du paragraphe 19(2), le paragraphe 19(1) oblige le ministre à refuser la communication des «renseignements personnels» visés à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. L'article 3 comporte neuf alinéas qui décrivent d'une façon plus précise le genre de renseignements qui sont des «renseignements personnels» et se termine par quatre alinéas qui énoncent des exceptions à ce qui serait par ailleurs des «renseignements personnels». À première vue, les personnes qui devaient de l'argent à la bande, auxquelles la bande devait de l'argent, pour lesquelles la bande avait garanti un emprunt, ou dont le salaire était individuellement fixé, étaient visées par l'alinéa 3b): renseignements relatifs à des opérations financières auxquelles elles avaient participé. Le requérant avait soutenu que l'exception prévue au paragraphe 3l), qui exclut les renseignements se rapportant à des avantages financiers facultatifs, s'appliquait. En vertu de l'alinéa 19(2)c), des renseignements personnels peuvent être communiqués si pareille communication est conforme à l'article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Le requérant a soutenu que même si les noms des personnes qui avaient conclu des opérations financières avec la bande constituaient des «renseignements personnels», ils devaient être communiqués en vertu des alinéas 8(2)a) (communication aux fins auxquelles les renseignements ont été recueillis), k) (communication à des autochtones en vue de l'établissement de leurs droits), ou m) (communication dans les cas où des raisons d'in-

Confidentiality was claimed for the Band's expenditure plans and cash flow statements under paragraph 20(1)(b) as information consistently treated as confidential. Finally, confidentiality was claimed for the names of businesses from which the Band had purchased goods or services under paragraph 20(1)(c) as information the disclosure of which could result in financial loss. It was argued that Band members could, without authorization, pledge the Band's credit with those businesses, thus creating unauthorized liabilities for the Band.

Held, the application should be allowed in part.

The names of persons on accounts receivable, loans receivable, and accounts payable statements of the Band and of persons for whom loans were guaranteed by the Band and of the job descriptions associated with specific salaries of employees should not be disclosed. The discretionary benefits referred to in the paragraph 3(l) exclusion are those conferred by a government institution and not by others whose information happens to come under the control of a government institution. The general rule is that information about an identifiable individual is "personal information" to which the right of privacy attaches. That rule is subject to some exceptions as set out in section 3. In deciding that some information about an individual should not be "personal information" entitled to the right of privacy, Parliament was balancing the public interest in disclosure of such information under the control of a government institution against the invasion of an individual's privacy. Even though such information might be information about an identifiable individual, Parliament decided that there were overriding public interest reasons for its disclosure. Non-government information may come under the control of a government institution, as did the financial statements and other financial information of the Band herein, for reasons unrelated to the conferring of discretionary benefits by the Band. It was not apparent what public interest was served by exempting such information about identifiable individuals from the right of privacy. Nor was it apparent why the public interest would require government officials, at public expense, to sort through information received by a government institution for a different purpose altogether, to decide whether some part of such information pertaining to an identifiable individual falls under the discretionary benefit exception. There was no obvious public interest reason for denying the right of privacy to information about discretionary benefits between private parties simply because that information came under the control of a government institution for an unrelated purpose. It was more likely that Parliament intended that disclosure should be considered

térêt public justifieraient nettement une violation de la vie privée, ou dans les cas où l'individu concerné en tirerait un avantage certain). Si les «renseignements personnels» étaient visés par le paragraphe 8(2), le début du paragraphe 8(2) et l'alinéa 19(2)c) de la *Loi sur l'accès à l'information* conféraient au responsable d'une institution fédérale un pouvoir discrétionnaire lorsqu'il s'agissait de déterminer si pareils renseignements devaient être communiqués.

La confidentialité a été alléguée à l'égard des plans de dépenses et des états de l'évolution de l'encaisse de la bande, en vertu de l'alinéa 20(1)b), en tant que renseignements traités comme confidentiels de façon constante. Enfin, la confidentialité a été alléguée à l'égard des noms des entreprises auxquelles la bande avait acheté des biens ou services, en vertu de l'alinéa 20(1)c), en tant que renseignements dont la communication pourrait causer des pertes financières. Il a été soutenu que les membres de la bande pourraient, sans autorisation, engager la responsabilité de cette dernière auprès de ces entreprises, et créer ainsi des dettes non autorisées pour le compte de la bande.

Jugement: la demande doit être accueillie en partie.

Les noms des personnes figurant dans les extraits de comptes débiteurs, de prêts en cours et de comptes créditeurs de la bande et des personnes pour lesquelles des prêts ont été garantis par la bande, ainsi que les descriptions de tâches associées aux salaires précis d'employés de la bande, n'ont pas à être communiqués. Les avantages facultatifs visés par l'exception prévue à l'alinéa 3(l) sont ceux qui sont conférés par une institution fédérale et non par d'autres personnes dont les renseignements relèvent d'une institution fédérale. En règle générale, les renseignements concernant un individu identifiable sont des «renseignements personnels» protégés. Toutefois, certaines exceptions sont prévues à l'article 3. En décidant que certains renseignements concernant un individu n'étaient pas des «renseignements personnels» protégés, le législateur établissait l'équilibre entre les raisons d'intérêt public justifiant la communication de pareils renseignements qui relevaient d'une institution fédérale et la violation de la vie privée. Pareils renseignements pouvaient être des renseignements concernant un individu identifiable, mais le législateur avait décidé que l'intérêt public devait l'emporter. Des renseignements non administratifs peuvent relever d'une institution fédérale, comme c'était le cas pour les états et autres renseignements financiers concernant la bande en l'espèce, et ce, pour des raisons n'ayant rien à voir avec l'octroi d'avantages facultatifs par la bande. Il n'était pas évident que l'intérêt public exigeait que pareils renseignements concernant des individus identifiables fussent exemptés du droit à la vie privée. De plus, on ne savait pas trop pourquoi l'intérêt public exigerait que des fonctionnaires du gouvernement trient, aux frais du public, des renseignements reçus par une institution fédérale à une fin tout à fait différente, pour décider si une partie de ces renseignements concernant un individu identifiable était visée par l'exception concernant les avantages facultatifs. Il n'y avait aucune raison évidente liée à l'intérêt public de refuser de protéger des renseignements se rapportant aux avantages facultatifs existant entre des particuliers simplement parce que ceux-ci relevaient d'une institution

on a case-by-case basis in accordance with subsection 8(2). In any event, the evidence did not establish that the information fell within the exception of discretionary benefits of a financial nature. A party wishing to demonstrate that information about an identifiable individual is not "personal information" must show that an exception applies. There was no evidence suggesting that the salaries paid to individuals were grants, gifts or advantages such that they would constitute discretionary benefits. Similarly, there was nothing in the evidence that would indicate that accounts payable to individuals constituted discretionary benefits. Loans receivable consisted of payroll advances to employees of the Band. Presumably, salary advances are given without consideration and therefore might be discretionary benefits, but there was no direct evidence on point. The two loan guarantees by the Band were given to assist certain individuals to set up businesses on the reserve. The nature of loan guarantees suggested that they might be discretionary benefits, but again the applicant did not demonstrate that the discretionary benefit exception applied.

The "personal information" did not fall under paragraph 8(2)(a). The information was supplied to the government to enable it to arrange to fund the Band. Disclosure of the names of individuals who had financial transactions with the Band was not consistent with that purpose. Nor did the "personal information" fall under paragraph 8(2)(k). Applications by individuals, not purporting to act on behalf of an association of aboriginal people, Indian band or government institution or part thereof, are not contemplated by paragraph 8(2)(k). The application herein was brought by an individual. The phrase "researching or validating the claims, disputes or grievances of any of the aboriginal peoples of Canada" contemplates formal claims or disputes brought by aboriginal peoples in their capacity as aboriginal peoples. They do not apply to any or all disputes between individuals of aboriginal descent. If that were the case, paragraph 8(2)(k) would permit disclosure of "personal information" in disputes involving individuals of aboriginal descent, but not in disputes involving individuals from other ethnic communities, or disputes where the issue of race was irrelevant. The applicant did not demonstrate that paragraph 8(2)(m) applied. When the head of a government institution, in the exercise of a discretion conferred by Parliament, decides that the public interest in disclosure of "personal information" does not clearly outweigh the invasion of privacy, the head of the institution acts within jurisdiction. For the Court to interfere with such a decision, it must conclude that the head of the government institution exercised his discretion improperly. There was no basis for such a conclusion here. It is only when the head of the government institution forms the opinion that the public interest in disclosure "clearly" outweighs the invasion of privacy that there is any discretion to disclose the "personal information."

fédérale à une fin tout à fait différente. Le législateur voulait probablement qu'on envisage la communication dans chaque cas individuel, conformément au paragraphe 8(2). Quoi qu'il en soit, la preuve n'établissait pas que les renseignements en question étaient visés par l'exception concernant les avantages financiers facultatifs. La partie qui veut démontrer que les renseignements concernant un individu identifiable ne sont pas des «renseignements personnels» doit prouver qu'une exception s'applique. Aucun élément de preuve ne laissait entendre que le paiement des salaires était une subvention, un don ou un avantage tel qu'il constituait un avantage facultatif. De même, rien dans la preuve ne montrait que les dettes envers certaines personnes constituaient des avantages facultatifs. Les prêts en cours se rapportaient à des avances sur salaire consenties à des employés de la bande. Les avances sur salaire sont probablement accordées sans contrepartie et il peut donc s'agir d'avantages facultatifs, mais il n'existait aucune preuve directe sur ce point. Les deux garanties fournies par la bande à l'égard des prêts visaient à permettre à certains individus d'ouvrir un commerce dans la réserve. La nature des garanties laissait entendre que celles-ci pouvaient constituer des avantages facultatifs, mais ici encore, le requérant n'avait pas démontré que l'exception concernant les avantages facultatifs s'appliquait.

Les «renseignements personnels» en question n'étaient pas visés par l'alinéa 8(2)a). Les renseignements avaient été fournis de façon à permettre à l'administration de prendre des dispositions en vue du financement de la bande. La communication des noms des individus qui avaient conclu des opérations financières avec la bande n'était pas compatible avec cet objet. De plus les «renseignements personnels» en question n'étaient pas visés par l'alinéa 8(2)k). Les demandes présentées par des individus, qui ne sont pas censés représenter une association d'autochtones, une bande d'Indiens ou une institution fédérale ou subdivision de celle-ci, ne sont pas visées par l'alinéa 8(2)k). La demande en l'espèce était présentée par un individu. L'expression «en vue de l'établissement des droits des peuples autochtones ou du règlement de leurs griefs» vise des droits ou des griefs officiellement reconnus aux peuples autochtones en cette qualité. Ces mots ne s'appliquent pas à tous les litiges entre particuliers d'ascendance autochtone. Si c'était le cas, l'alinéa 8(2)k) permettrait la communication de «renseignements personnels» dans des litiges mettant en cause des individus d'ascendance autochtone, mais non dans des litiges mettant en cause des individus d'autres communautés ethniques ou dans des litiges où la question de la race n'entre pas en ligne de compte. Le requérant n'avait pas démontré que l'alinéa 8(2)m) s'appliquait. Lorsqu'il décide, dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire conféré par le législateur, qu'aucune raison d'intérêt public ne justifierait la violation de la vie privée, le responsable de l'institution fédérale agit dans les limites de ses attributions. Pour modifier pareille décision, la Cour doit conclure que le responsable de l'institution fédérale a exercé son pouvoir discrétionnaire d'une façon irrégulière. En l'espèce, rien ne permettait de tirer pareille conclusion. Ce n'est que lorsque le responsable de l'institution fédérale décide que des raisons d'intérêt public justifieraient «nettement» la violation de la vie privée qu'il existe un pouvoir discrétionnaire de communiquer des «renseignements personnels».

There was little information as to why the expenditure plans and cash flow statements of the Band was confidential and whether it was consistently treated as being confidential by the Band. The Band and the Minister did not satisfy the onus on them of proving that this information fell under the *Access to Information Act*, paragraph 20(1)(b). Therefore it had to be disclosed.

The names of businesses from which the Band purchased goods or services was not information, the disclosure of which could result in material financial loss to the Band and had to be disclosed. The Band can take measures to prevent the unauthorized pledging of its credit. In any case it would be easy for Band members to determine the names of businesses with which the Band trades.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Access to Information Act, R.S.C., 1985, c. A-1, ss. 2(1), 19(1),(2), 20(1)(b),(c).

Privacy Act, R.S.C., 1985, c. P-21, ss. 2, 3, 8(1),(2).

AUTHORS CITED

Shorter Oxford English Dictionary, 3rd ed. Oxford: Clarendon Press, 1973, "benefit."

APPLICATION for access to financial information of an Indian Band under the control of the Minister of Indian and Northern Affairs. Application allowed with respect to expenditure plans, cash flow statements and the names of businesses from which the Band purchased goods or services. Disclosure of the names of individuals on accounts receivable, loans receivable, and accounts payable statements, for whom loans were guaranteed, and of job descriptions associated with specific salaries of employees not ordered.

COUNSEL:

D. M. Sawchuk for applicant.

T. A. Saunders for respondent.

Vic Savino for intervenor, the Peguis Indian Band.

D. Brunet for intervenor, the Information Commissioner of Canada.

Il existait peu d'éléments de preuve au sujet de la raison pour laquelle les renseignements concernant les plans de dépenses et les états de l'évolution de l'encaisse de la bande étaient confidentiels et de la question de savoir s'ils étaient traités comme tels de façon constante par la bande. La bande et le ministre ne s'étaient pas acquittés de l'obligation qui leur incombait de prouver que ces renseignements étaient visés par l'alinéa 20(1)(b) de la *Loi sur l'accès à l'information*. Ces renseignements devaient donc être communiqués.

Les noms des entreprises auxquelles la bande avait acheté des biens ou services ne constituaient pas un renseignement dont la divulgation risquerait de causer des pertes financières appréciables à la bande; ils devaient être communiqués. La bande peut prendre des mesures pour empêcher que sa responsabilité soit engagée sans autorisation. De toute façon, les membres de la bande pouvaient facilement déterminer les noms des entreprises avec lesquelles cette dernière traitait.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Loi sur l'accès à l'information, L.R.C. (1985), ch. A-1, art. 2(1), 19(1),(2), 20(1)(b),(c).

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), 8(1),(2).

DOCTRINE

Shorter Oxford English Dictionary, 3rd ed. Oxford: Clarendon Press, 1973, «benefit».

DEMANDE de communication de renseignements financiers concernant une bande d'Indiens, qui relevait du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien. Demande accueillie à l'égard des plans de dépenses, des états de l'évolution de l'encaisse et des noms des entreprises auxquelles la bande avait acheté des biens ou services. La communication des noms d'individus figurant dans les extraits de comptes débiteurs, de prêts en cours et de comptes créditeurs et des personnes pour lesquelles des prêts avaient été garantis ainsi que des descriptions de tâche associées aux salaires précis d'employés n'est pas ordonnée.

AVOCATS:

D. M. Sawchuk pour le requérant.

T. A. Saunders pour l'intimé.

Vic Savino pour la bande d'Indiens Peguis, intervenante.

D. Brunet pour le commissaire à l'information du Canada, intervenant.

SOLICITORS:

Szewczyk Wasel Sawchuk, Selkirk, Manitoba, for applicant.

Deputy Attorney General of Canada for respondent. ^a

Savino & Company, Winnipeg, for intervenor, the Peguis Indian Band.

Legal Department, Information Commissioner of Canada, for intervenor, the Information Commissioner of Canada. ^b

The following are the reasons for order rendered in English by

ROTHSTEIN J.: This is an application under the *Access to Information Act*, R.S.C., 1985, c. A-1, as amended, by Robert Sutherland, a member of the Peguis Indian Band (the Band), for certain financial information of the Band under the control of a government institution, represented, in this case, by the respondent, the Minister of Indian and Northern Affairs (the Minister). ^d

Prior to and during oral argument in this matter, the Minister agreed to release certain information originally alleged to be confidential. The information remaining in issue may be described with reference to the document submitted by counsel for the Information Commissioner of Canada entitled "THE REQUESTED RECORDS": ^f

(1) The names of two persons listed in "SCHEDULE III—ACCOUNTS RECEIVABLE" to the financial statements of the Band for the year ended March 31, 1990. The amounts and reasons for the receivables are disclosed. The corresponding names have not been disclosed (portion of page 55). ^h

(2) The names of a number of persons listed in "SCHEDULE IV—LOANS RECEIVABLE" to the financial statements of the Band for the year ended March 31, 1990. The individual amounts are disclosed but the corresponding names have not been disclosed (portions of pages 56 and 57). ^j

PROCUREURS:

Szewczyk Wasel Sawchuk, Selkirk (Manitoba), pour le requérant.

Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé.

Savino & Company, Winnipeg, pour la bande d'Indiens Peguis, intervenante.

Contentieux, commissaire à l'information du Canada, pour le commissaire à l'information du Canada, intervenant.

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

LE JUGE ROTHSTEIN: Il s'agit d'une demande qu'un membre de la bande d'Indiens Peguis (la bande), Robert Sutherland, a présentée en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. (1985), ch. A-1, dans sa forme modifiée, en vue d'obtenir la communication de certains renseignements financiers concernant la bande, qui relevaient d'une institution fédérale représentée, en l'espèce, par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien (le ministre), partie intimée. ^e

Avant et pendant la présentation des arguments oraux, le ministre s'est engagé à communiquer certains renseignements initialement considérés comme confidentiels. Pour décrire les renseignements qui sont encore en litige, on peut se reporter au document soumis par l'avocat du Commissaire à l'information du Canada, lequel est intitulé [TRADUCTION] «LES DOCUMENTS DEMANDÉS»: ^g

(1) Les noms de deux personnes désignées dans l'[TRADUCTION] «ANNEXE III—COMPTES DÉBITEURS» des états financiers de la bande pour l'exercice ayant pris fin le 31 mars 1990. Les montants des comptes débiteurs et les raisons y afférentes sont communiqués. Les noms correspondants n'ont pas été communiqués (partie de la page 55).

(2) Les noms d'un certain nombre de personnes désignées dans l'[TRADUCTION] «ANNEXE IV—PRÊTS EN COURS» des états financiers de la bande pour l'exercice ayant pris fin le 31 mars 1990. Les montants individuels ont été communiqués, mais les noms correspondants ne l'ont pas été (parties des pages 56 et 57).

(3) The names of a number of persons listed in “SCHEDULE V—ACCOUNTS PAYABLE” to the Band’s financial statements for the year ended March 31, 1990. The amounts of each of the accounts payable and the total have been disclosed. Only the names beside the individual amounts remain confidential (portions of pages 58 and 59).

(4) The job descriptions associated with certain salaries on a statement entitled “ANALYSIS OF RESTRICTED FUND BALANCE FOR THE YEAR ENDED MARCH 31, 1990,” in the financial statements of the Band for that year. The individual amounts have been disclosed but the job descriptions that correspond to the amounts have not been disclosed (portions of pages 41 and 42).

(5) The names of two persons whose loans have been guaranteed by the Band. The names are in the “NOTES TO FINANCIAL STATEMENTS FOR THE YEAR ENDED MARCH 31, 1991” (portion of page 16).

(6) The Band’s expenditure plans and cash flow statements for the fiscal years 1990/1991 to 1994/1995 (pages 93, 94, 95, 107, 108 and 119).

The claims for confidentiality by the Minister and the Band are made under subsection 19(1) (personal information), paragraph 20(1)(b) (information consistently treated as confidential) and paragraph 20(1)(c) (financial loss from disclosure), of the *Access to Information Act*:

19. (1) Subject to subsection (2), the head of a government institution shall refuse to disclose any record requested under this Act that contains personal information as defined in section 3 of the *Privacy Act*.

20. (1) Subject to this section, the head of a government institution shall refuse to disclose any record requested under this Act that contains

(b) financial, commercial, scientific or technical information that is confidential information supplied to a government institution by a third party and is treated consistently in a confidential manner by the third party;

(3) Les noms d’un certain nombre de personnes désignées dans l’[TRADUCTION] «ANNEXE V—COMPTE CRÉDITEURS» des états financiers de la bande pour l’exercice ayant pris fin le 31 mars 1990. Les montants de chaque compte créancier et le total ont été communiqués. Seuls les noms indiqués à côté des montants individuels demeurent confidentiels (parties des pages 58 et 59).

(4) Les descriptions de tâches associées à certains salaires dans un état intitulé [TRADUCTION] «ANALYSE DU SOLDE DES AFFECTATIONS DÉTERMINÉES POUR L’EXERCICE AYANT PRIS FIN LE 31 MARS 1990», faisant partie des états financiers de la bande pour cette année-là. Les montants individuels ont été communiqués, mais les descriptions de tâches qui correspondent aux montants ne l’ont pas été (parties des pages 41 et 42).

(5) Les noms de deux personnes dont les emprunts ont été garantis par la bande. Les noms sont indiqués dans les [TRADUCTION] «NOTES AFFÉRENTES AUX ÉTATS FINANCIERS POUR L’EXERCICE AYANT PRIS FIN LE 31 MARS 1991» (partie de la page 16).

(6) Les plans de dépenses de la bande et les états de l’évolution de l’encaisse pour les exercices financiers 1990-1991 à 1994-1995 (pages 93, 94, 95, 107, 108 et 119).

Le ministre et la bande allèguent la confidentialité en vertu du paragraphe 19(1) (renseignements personnels), de l’alinéa 20(1)(b) (renseignements qui sont traités comme confidentiels de façon constante) et de l’alinéa 20(1)(c) (pertes financières résultant de la divulgation) de la *Loi sur l’accès à l’information*:

19. (1) Sous réserve du paragraphe (2), le responsable d’une institution fédérale est tenu de refuser la communication de documents contenant les renseignements personnels visés à l’article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

20. (1) Le responsable d’une institution fédérale est tenu, sous réserve des autres dispositions du présent article, de refuser la communication de documents contenant:

b) des renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques fournis à une institution fédérale par un tiers, qui sont de nature confidentielle et qui sont traités comme tels de façon constante par ce tiers;

(c) information the disclosure of which could reasonably be expected to result in material financial loss or gain to, or could reasonably be expected to prejudice the competitive position of, a third party; or

The personal information exemption is claimed in respect of some of the names listed on the accounts receivable, loans receivable and accounts payable statements, the names of the persons for whom loans have been guaranteed, and the job descriptions associated with specific salaries (pages 16, 41, 42, 55, 56, 57, 58, and 59).

The information consistently treated as confidential exemption is claimed in respect of expenditure plans and cash flow statements (pages 93, 94, 95, 107, 108 and 119).

The claim of financial loss from disclosure pertains to the names of certain firms from which the Band makes purchases on the accounts payable list (portions of pages 58 and 59).

PERSONAL INFORMATION CLAIM

Unless otherwise allowed under subsection 19(2), subsection 19(1) of the *Access to Information Act* requires the Minister to refuse to disclose "personal information" as defined in section 3 of the *Privacy Act*, R.S.C., 1985, c. P-21, as amended. It is therefore first necessary to determine whether the information in question is "personal information" as defined in section 3 of the *Privacy Act*. The definition of "personal information" in section 3 commences with the words:

3. In this Act,

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

Without restricting the generality of these opening words, section 3 contains nine paragraphs that, subject to internal exceptions in two of the paragraphs, more specifically describe the type of information

c) des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de causer des pertes ou profits financiers appréciables à un tiers ou de nuire à sa compétitivité;

a Une exemption concernant les renseignements personnels est alléguée à l'égard de certains noms figurant dans les extraits de comptes débiteurs, de prêts en cours et de comptes créditeurs, des noms des personnes pour lesquelles des emprunts ont été garantis, et des descriptions de tâches associées à des salaires précis (pages 16, 41, 42, 55, 56, 57, 58 et 59).

L'exemption concernant les renseignements qui ont été traités comme confidentiels de façon constante vise les plans de dépenses et les états de l'évolution de l'encaisse (pages 93, 94, 95, 107, 108 et 119).

L'allégation concernant les pertes financières résultant de la divulgation se rapporte à certaines entreprises auprès desquelles la bande effectue des achats et dont le nom figure sur la liste des comptes créditeurs (parties des pages 58 et 59).

e ALLÉGATION CONCERNANT LES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

Sous réserve du paragraphe 19(2), le paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information* oblige le ministre à refuser la communication des «renseignements personnels» visés à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. (1985), ch. P-21, dans sa forme modifiée. Il faut donc d'abord déterminer si les renseignements en question sont des «renseignements personnels» visés à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. La définition de l'expression «renseignements personnels» figurant à l'article 3 commence ainsi:

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

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

Sans limiter le caractère général de ces mots, l'article 3 comporte neuf alinéas qui, sous réserve des exceptions mentionnées dans deux alinéas, décrivent d'une façon plus précise le genre de renseignements

that is “personal information.” The definition of “personal information” concludes with four paragraphs which are exceptions to what would otherwise be “personal information.”

The purpose of the *Privacy Act*, *inter alia*, is to protect the privacy of individuals with respect to “personal information.” Section 2 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.

Under subsection 8(1), “personal information” under the control of a government institution is not to be disclosed. Subsection 8(1) provides:

8. (1) Personal information under the control of a government institution shall not, without the consent of the individual to whom it relates, be disclosed by the institution except in accordance with this section.

In refusing to disclose the alleged “personal information” in this case, the Minister relies on the definition of “personal information” in section 3 of the *Privacy Act* and in particular paragraph (b) thereof:

3. . . .

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

Prima facie, the names of persons who owe money to the Band, or who are owed money by the Band, or for whom the Band guarantees a loan, or whose salary is individually set out, come within the opening words of the definition of “personal information” and the words “information relating to financial transactions in which the individual has been involved” in paragraph (b). The question is whether any of the exceptions in the definition of “personal information” apply, so as to render such information not “personal information.” The applicant relies on paragraph (l) which provides:

3. In this Act,

qui sont des «renseignements personnels». La définition des mots «renseignements personnels» se termine par quatre alinéas qui énoncent des exceptions à ce qui serait par ailleurs des «renseignements personnels».

a

La *Loi sur la protection des renseignements personnels*, a, entre autres, pour objet de protéger des «renseignements personnels». L'article 2 est ainsi libellé:

b

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.

c

En vertu du paragraphe 8(1), les «renseignements personnels» qui relèvent d'une institution fédérale ne doivent pas être communiqués. Le paragraphe 8(1)

d

prévoit ceci:

8. (1) Les renseignements personnels qui relèvent d'une institution fédérale ne peuvent être communiqués, à défaut du consentement de l'individu qu'ils concernent, que conformément au présent article.

e

En refusant de communiquer les présumés «renseignements personnels» en l'espèce, le ministre s'appuie sur la définition de «renseignements personnels» figurant à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et, en particulier, sur l'alinéa b) de cet article:

f

3. . . .

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

g

À première vue, les personnes qui doivent de l'argent à la bande, auxquelles la bande doit de l'argent, pour lesquelles la bande a garanti un emprunt, ou dont le salaire est individuellement fixé, sont visées par le début de la définition de «renseignements personnels» et par les mots «les renseignements relatifs . . . à des opérations financières auxquelles [elles ont] participé» figurant à l'alinéa b). Il s'agit de savoir si l'une des exceptions mentionnées dans la définition de «renseignements personnels» s'applique, de façon que pareils renseignements ne soient plus des «renseignements personnels». Le requérant s'appuie sur l'alinéa l) qui prévoit ceci:

j

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

“personal information” . . .

«renseignements personnels» . . .

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

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

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

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

Applicant's counsel says that the financial transactions at issue here fall within the term “discretionary benefit of a financial nature.” He argues that these financial transactions are discretionary benefits because the decision to enter into them was discretionary on the part of the Band.

c L'avocat du requérant dit que les opérations financières ici en litige sont visées par les mots «avantages financiers facultatifs». Il soutient que ces opérations financières constituent des avantages facultatifs parce que la décision d'y participer relevait de la discrétion de la bande.

The phrase “discretionary benefit of a financial nature” is not defined in the *Privacy Act*. Its meaning must be ascertained from the words used, the context in which they appear and the object and purpose of the *Privacy Act*. The word “benefit” is defined in *The Shorter Oxford English Dictionary*, 3rd ed., as, *inter alia*, a “favour,” “gift,” “advantage,” or “profit.” The word “discretionary” suggests that the benefit contemplated in paragraph (l) is one which the donor of the benefit may confer in his or her discretion, unfettered by a requirement to confer the benefit on a recipient.

d L'expression «avantages financiers facultatifs» n'est pas définie dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Il faut l'interpréter à l'aide des mots employés, du contexte dans lequel ces mots s'inscrivent ainsi que de l'objet et du but de la Loi. Dans *The Shorter Oxford English Dictionary*, 3^e éd., le mot [TRADUCTION] «avantage» est notamment défini comme signifiant [TRADUCTION] «faveur», «don», «bénéfice» ou «profit». Le mot [TRADUCTION] «facultatif» laisse entendre qu'on peut accorder l'avantage prévu à l'alinéa l) à sa discrétion, sans être tenu de le faire.

Counsel for the Minister submits that paragraph (l) only contemplates discretionary benefits conferred or granted by the government. However, the words “government” or “government institution” do not appear in paragraph (l). By contrast, other paragraphs under the definition of “personal information” do make express reference to government institutions, e.g: paragraphs (e) and (h), grants or awards made by government institutions; (j), information about an officer or employee of a government institution; and (k), information about an individual who is or was performing services under a contract for a government institution. Does the absence of the words “government institution” in paragraph (l) mean that its scope encompasses both discretionary benefits, conferred by government institutions and by others?

e L'avocat du ministre soutient que l'alinéa l) vise uniquement les avantages facultatifs conférés ou accordés par l'administration. Toutefois, les mots «administration» ou «institution fédérale» ne figurent pas à l'alinéa l). Par contre, il est expressément fait mention des institutions fédérales dans d'autres alinéas de la définition de «renseignements personnels», c.-à-d. les alinéas e) et h) (subventions ou récompenses octroyées par les institutions fédérales), j) (renseignements concernant un cadre ou employé d'une institution fédérale) et k) [mod. par L.C. 1992, ch. I, art. 144] (renseignements concernant un individu qui a conclu un contrat de prestation de services avec une institution fédérale). L'absence des mots «institution fédérale» à l'alinéa l) signifie-t-elle que les avantages facultatifs qui sont visés sont ceux qui sont accordés tant par des institutions fédérales que par d'autres?

Paragraph (l) includes, as discretionary benefits, licences or permits. Presumably such licences or permits would be those to which the recipient is not entitled as of right, but which are conferred at the discretion of the grantor. Discretionary licences or permits could include those granted by governmental regulatory boards or commissions which are empowered, by their governing statutes, to confer licences or permits in the public interest or according to some other standard which they, in their discretion, decide applicants have satisfied. It was argued by counsel for the Minister, that the specific inclusion in paragraph (l) of the reference to the granting of licences or permits suggests that the discretionary benefits which Parliament had in mind were only benefits conferred by government institutions. However, while licences and permits may generally connote governmental action, they are not, by definition, only granted by government institutions. Professional societies, for example, grant licences to individuals to practice in their professions. Such licences carry with them the opportunity to be financially rewarded for performing professional services. Therefore, I do not find the reference to licences or permits in paragraph (l) to be dispositive of whether or not the paragraph is limited to discretionary benefits granted by government institutions.

An approach in which I have greater confidence, is to consider why Parliament decided that some information about an identifiable individual under the control of a government institution should not be entitled to the right of privacy. The general rule is that information about an identifiable individual is "personal information" to which the right of privacy attaches. However, the general rule is subject to some exceptions. Thus, under paragraph (e) of the definition of "personal information," personal opinions with respect to proposals for grants, awards or prizes to be made to another individual by government institutions specified in the regulations are not considered "personal information." Similarly, in paragraph (j) of the definition, information about an individual who is or was an officer or employee of a government institution that relates to the position or functions of the individual, including the salary range pertaining to the position, is not "personal information." In para-

L'alinéa l) inclut les permis ou les licences parmi les avantages facultatifs. Ces permis ou licences seraient probablement ceux qui ne sont pas conférés de plein droit, mais qui relèvent de la discrétion de celui qui les accorde. Cela pourrait comprendre les permis ou licences qui sont accordés par des organismes de réglementation gouvernementaux autorisés, en vertu de la loi qui les régit à accorder des permis ou des licences dans l'intérêt public ou conformément à quelque autre norme à laquelle, à leur avis, les requérants ont satisfait. L'avocat du ministre a soutenu que le fait que la délivrance de permis ou licences est expressément mentionnée à l'alinéa l) laisse entendre que les avantages facultatifs envisagés par le législateur étaient uniquement ceux qui étaient accordés par les institutions fédérales. Toutefois, bien que la délivrance d'un permis ou d'une licence laisse généralement supposer une action gouvernementale, par définition ceux-ci ne sont pas uniquement accordés par les institutions fédérales. Ainsi, les sociétés professionnelles accordent aux individus des licences leur permettant d'exercer leur profession. Ces licences donnent à leurs titulaires la possibilité d'être financièrement récompensés pour la prestation de leurs services professionnels. À mon avis, le fait que les permis et licences sont mentionnés à l'alinéa l) ne permet donc pas de déterminer si cet alinéa vise uniquement les avantages facultatifs accordés par les institutions fédérales.

Une méthode qui m'inspire davantage confiance consiste à déterminer pourquoi le législateur a décidé que certains renseignements concernant un individu identifiable, qui relèvent d'une institution fédérale, ne devraient pas être protégés à titre de renseignements personnels. En règle générale, les renseignements concernant un individu identifiable sont des «renseignements personnels» protégés. Toutefois, il y a des exceptions. Ainsi, en vertu de l'alinéa e) de la définition de «renseignements personnels», les opinions personnelles qui portent sur une proposition de subvention, de récompense ou de prix à octroyer à un autre individu par une institution fédérale visée par règlement ne sont pas considérées comme des «renseignements personnels». De même, selon l'alinéa j) de la définition, les renseignements concernant un cadre ou employé, actuel ou ancien, d'une institution fédérale et portant sur son poste ou ses fonctions, notamment l'éventail des salaires s'appliquant à son

graph (*k*) of the definition, information about an individual who is or was performing services under a contract for a government institution that relates to the services performed is not “personal information.” It is apparent that in deciding that some information about an individual should not be “personal information” entitled to the right of privacy, Parliament was balancing the public interest in disclosure of such information under the control of a government institution against the invasion of an individual’s privacy. Even though such information might be information about an identifiable individual, Parliament decided that there are overriding public interest reasons for its disclosure.

In deciding whether paragraph (*l*) of the “personal information” definition contemplates discretionary benefits of a financial nature not granted by a government institution but by others, it is necessary, in my view, to consider whether there is a reason for the disclosure of such otherwise “personal information.”

It will be remembered that non-government information may come under the control of a government institution, as did the financial statements and other financial information of the Band in this case, for reasons unrelated to the conferring of discretionary benefits by the Band. It is not at all apparent what public interest is served by exempting such information about identifiable individuals from the right of privacy. Nor is it apparent why the public interest would require government officials, at public expense, to sort through information received by a government institution for a different purpose altogether, to decide whether some part of such information pertaining to an identifiable individual falls under the discretionary benefit exception. Accordingly, there does not appear to be any obvious public interest reason for denying the right of privacy to information about discretionary benefits between private parties simply because that information comes under the control of a government institution for an unrelated purpose.

Of course, the conclusion that information about non-government discretionary benefits is not contem-

poste, ne sont pas des «renseignements personnels». Selon l’alinéa *k*) de la définition, les renseignements concernant un individu qui a conclu un contrat de prestation de services avec une institution fédérale et portant sur la nature de la prestation, ne sont pas des «renseignements personnels». De toute évidence, en décidant que certains renseignements concernant un individu n’étaient pas des «renseignements personnels» protégés, le législateur établissait l’équilibre entre les raisons d’intérêt public justifiant la communication de pareils renseignements qui relevaient d’une institution fédérale, et la violation de la vie privée. Pareils renseignements pourraient être des renseignements concernant un individu identifiable, mais le législateur a décidé que l’intérêt public devait l’emporter.

En décidant si l’alinéa *l*) de la définition des mots «renseignements personnels» vise les avantages financiers facultatifs accordés non par une institution fédérale, mais par d’autres, il faut, à mon avis, déterminer s’il y a lieu de communiquer ces renseignements par ailleurs «personnels».

Il importe de se rappeler que des renseignements non administratifs peuvent relever d’une institution fédérale, comme c’était le cas pour les états et autres renseignements financiers concernant la bande en l’espèce, et ce, pour des raisons n’ayant rien à voir avec l’octroi d’avantages facultatifs par la bande. Il n’est pas du tout évident que l’intérêt public exige que pareils renseignements concernant des individus identifiables soient exemptés du droit à la vie privée. De plus, on ne sait pas trop pourquoi l’intérêt public exigerait que des fonctionnaires du gouvernement trient, aux frais du public, des renseignements reçus par une institution fédérale à une fin tout à fait différente, pour décider si une partie de ces renseignements concernant un individu identifiable est visée par l’exception concernant les avantages facultatifs. Par conséquent, il ne semble y avoir aucune raison évidente liée à l’intérêt public de refuser de protéger des renseignements se rapportant aux avantages facultatifs existant entre des particuliers simplement parce que ceux-ci relèvent d’une institution fédérale à une fin tout à fait différente.

Bien sûr, la conclusion selon laquelle les renseignements se rapportant à des avantages facultatifs

plated by the exception in paragraph (l) of the definition of “personal information” does not mean that such information may never be disclosed. Under subsection 8(2) of the *Privacy Act*, to which I shall make more extensive reference shortly, in specified circumstances, “personal information” may be disclosed by the head of a government institution. It seems to me that, in the absence of any obvious reason why Parliament would have intended that information relating to all non-government discretionary benefits that comes under the control of a government institution should not be entitled to privacy, it is more likely that Parliament intended that disclosure should be considered on a case-by-case basis in accordance with subsection 8(2).

While resolution of the interpretation of paragraph (l) of the “personal information” definition is not entirely without doubt because of the absence of the words “government institution” in the paragraph, I think the better view is that the discretionary benefits referred to in the paragraph are those conferred by a government institution and not by others whose information happens to come under the control of a government institution.

I would add that even had I come to the opposite conclusion, I do not think the information at issue here has been proven to fall into the category of discretionary benefits of a financial nature. Because the purpose of the *Privacy Act* is to protect the privacy of “personal information,” the general rule is that information about identifiable individuals is “personal information” and only if a specific exception applies, would such information not be “personal information.” It follows that a party wishing to demonstrate that information about an identifiable individual is not “personal information” must show that an exception applies.

The transactions here are loans made by the Band, other transactions resulting in accounts receivable to the Band, the salaries of individuals, accounts payable by the Band to individuals, and two loans guaranteed by the Band. All the transactions are financial

non gouvernementaux ne sont pas visés par l’exception prévue à l’alinéa l) de la définition de «renseignements personnels» ne veut pas dire que pareils renseignements ne peuvent jamais être communiqués.

a En vertu du paragraphe 8(2) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, sur lequel je reviendrai ci-après, les «renseignements personnels» peuvent, dans certains cas précis, être communiqués par le responsable d’une institution fédérale. Il me semble qu’en l’absence de quelque raison évidente permettant de penser que le législateur ne voulait pas que les renseignements concernant les avantages facultatifs non gouvernementaux qui relèvent d’une institution fédérale soient protégés à titre de renseignements personnels, le législateur voulait probablement qu’on envisage la communication dans chaque cas individuel, conformément au paragraphe 8(2).

d La façon dont il convient d’interpréter l’alinéa l) de la définition de «renseignements personnels» n’est pas tout à fait claire étant donné l’absence des mots «institution fédérale», mais je crois qu’il est préférable de considérer que les avantages facultatifs mentionnés dans cet alinéa sont ceux qui sont conférés par une institution fédérale et non par d’autres personnes dont les renseignements relèvent d’une institution fédérale.

f J’ajouterais que même si j’étais arrivé à la conclusion contraire, je ne crois pas qu’il ait été prouvé que les renseignements dont il est ici question puissent être considérés comme des avantages financiers facultatifs. Étant donné que la *Loi sur la protection des renseignements personnels* vise à protéger les «renseignements personnels», les renseignements concernant des individus identifiables sont, en règle générale, des «renseignements personnels»; ce n’est que dans le cas où une exception précise s’appliquerait, qu’il ne s’agirait pas de «renseignements personnels». Par conséquent, la partie qui veut démontrer que les renseignements concernant un individu identifiable ne sont pas des «renseignements personnels» doit prouver qu’une exception s’applique.

Les opérations dont il est ici question visent des prêts consentis par la bande, d’autres opérations ayant donné lieu à des créances en faveur de la bande, les salaires d’individus, les dettes de la bande envers certaines personnes, ainsi que deux emprunts

transactions involving identifiable individuals and therefore would be, *prima facie*, "personal information." I have reviewed the affidavits of Louis Stevenson, the Chief of the Band, and Daphne Sharon Stevenson, the Band Manager, and the cross-examinations of these two deponents on their affidavits, to determine whether there is evidence to support application of the discretionary benefits exception.

In respect of salaries, I can see nothing in the evidence that suggests that the salaries paid to individuals are not ordinary course of business transactions, but rather, are grants, gifts or advantages such that they would constitute discretionary benefits. Similarly, there is nothing in the evidence that would indicate that accounts payable to individuals constitute discretionary benefits.

There are two accounts receivable at issue. One is for the purchase of a desk. Nothing in the evidence indicates that this was anything other than an ordinary transaction of purchase and sale. There is nothing to demonstrate that the purchase price was not at fair market value, or that the purchaser obtained some other type of benefit in respect of the transaction. The other account receivable in question is for \$2,037 and is designated "excess house construction costs." There is no indication as to how or why this receivable arose, whether interest was payable, the terms of repayment, or anything else that would assist me in determining whether or not it was a discretionary benefit. Although I am less certain about this transaction, as I have indicated, the party seeking to apply the exception contained in paragraph (l) of the "personal information" definition must demonstrate, through evidence, that the transaction is in the nature of a discretionary benefit. The applicant has not done so in this case.

Loans receivable consist of payroll advances to employees of the Band. The evidence is clear that the decision to make a salary advance is discretionary. While I might presume that salary advances are given without consideration, and therefore might be discretionary benefits, I have no evidence directly on this point. Again, the applicant, through cross-examination on affidavits, had the opportunity of demonstrat-

garantis par la bande. Toutes les opérations sont des opérations financières concernant des individus identifiables et seraient donc, à première vue, des «renseignements personnels». J'ai examiné les affidavits du chef de la bande, Louis Stevenson, et de l'administratrice de la bande, Daphne Sharon Stevenson, ainsi que le contre-interrogatoire de ces deux affiants au sujet de leurs affidavits, en vue de déterminer s'il existait une preuve justifiant l'application de l'exception concernant les avantages facultatifs.

Quant aux salaires, je ne puis rien voir dans la preuve qui laisse entendre que le paiement des salaires n'est pas une opération courante ordinaire, mais plutôt une subvention, un don ou un avantage tel qu'il constituerait un avantage facultatif. De même, rien dans la preuve ne montre que les dettes envers certaines personnes constituent des avantages facultatifs.

Deux créances sont en litige. L'une se rapporte à l'achat d'un bureau. Rien dans la preuve ne laisse entendre qu'il s'agissait d'autre chose que d'une opération ordinaire d'achat et de vente. Rien ne montre que le prix d'achat ne correspondait pas à la juste valeur marchande, ou que l'acheteur a obtenu un autre genre d'avantage à l'égard de l'opération. L'autre créance s'élève à 2 037 \$ et représente les [TRADUCTION] «frais excédentaires de construction d'une habitation». Rien ne montre ce qui a donné lieu à cette créance, si un intérêt était payable, quelles étaient les conditions de remboursement, ou tout autre élément qui m'aiderait à déterminer s'il s'agissait d'un avantage facultatif. Cette opération laisse planer un doute dans mon esprit, mais comme je l'ai dit, la partie qui cherche à appliquer l'exception prévue à l'alinéa l) de la définition de «renseignements personnels» doit démontrer, au moyen de la preuve, que l'opération est de la nature d'un avantage facultatif. Or, le requérant ne l'a pas fait en l'espèce.

Les prêts en cours se rapportent à des avances sur salaire consenties à des employés de la bande. La preuve montre clairement que la décision de consentir pareille avance est discrétionnaire. Je pourrais présumer que les avances sur salaire sont accordées sans contrepartie, et qu'il pourrait donc s'agir d'avantages facultatifs, mais je ne dispose d'aucune preuve directe sur ce point. Ici encore, le requérant a eu la

ing that payroll advances were discretionary benefits but did not do so. Without more evidence on this point, I am unable to conclude that loans receivable constitute discretionary benefits of a financial nature.

There are two loan guarantees made by the Band for individuals. The evidence indicates that these guarantees are given to assist certain individuals to set up businesses on the reserve. The nature of loan guarantees generally, and portions of the cross-examinations of Mr. Stevenson and Ms. Stevenson, suggest that these guarantees might be discretionary benefits. On the other hand, the cross-examinations do not address the terms of the guarantees, whether a fee or other charge was payable, what other consideration or security may have been given for the guarantees, or other specifics that might assist in determining whether or not they are discretionary benefits. Again, the applicant must demonstrate that the discretionary benefit exception is applicable, and I am not satisfied, on the basis of the evidence, that this has been done in the case of the two loan guarantees.

For the foregoing reasons, I conclude that even if paragraph (l) in the definition of “personal information” in section 3 of the *Privacy Act* includes information about discretionary benefits of a financial nature between private parties that comes under the control of a government institution, the evidence does not satisfy me that, in this case, the information at issue falls under this exception. I find that the information at issue is “personal information” under section 3 of the *Privacy Act* and, pursuant to subsection 19(1) of the *Access to Information Act*, must not be disclosed by the head of a government institution.

However, this conclusion does not entirely dispose of the matter. Subsection 19(1) of the *Access to Information Act* is subject to subsection 19(2). Under paragraph 19(2)(c), notwithstanding the mandatory nature of subsection 19(1), personal information may be disclosed if such disclosure is in accordance with sec-

possibilité, en contre-interrogeant les auteurs des affidavits, de démontrer que les avances sur salaire constituaient des avantages facultatifs, mais il ne l’a pas fait. En l’absence de quelque autre élément de preuve sur ce point, je ne puis conclure que les prêts en cours constituent des avantages financiers facultatifs.

Deux prêts ont été garantis par la bande. Selon la preuve, ces garanties visent à permettre à certains individus d’ouvrir un commerce dans la réserve. La nature des garanties en général, et certaines parties des contre-interrogatoires de M. Stevenson et de M^{me} Stevenson, laissent entendre que ces garanties pourraient constituer des avantages facultatifs. D’autre part, les contre-interrogatoires ne parlent pas des conditions y afférentes, de la question de savoir si des honoraires ou d’autres frais étaient payables, de quelque autre contrepartie ou sûreté ayant pu être donnée à l’égard des garanties, ou d’autres éléments qui pourraient aider à déterminer s’il s’agit d’avantages facultatifs. Ici encore, le requérant doit démontrer que l’exception concernant les avantages facultatifs s’applique; or, compte tenu de la preuve, je ne suis pas convaincu que cela ait été fait en ce qui concerne les deux garanties en question.

Pour les motifs susmentionnés, même si l’alinéa l) de la définition de «renseignements personnels» figurant à l’article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* comprend les renseignements se rapportant à des avantages financiers facultatifs entre des particuliers et relevant d’une institution fédérale, la preuve ne me convainc pas que les renseignements dont il est ici question soient visés par cette exception. Je conclus que les renseignements en litige sont des «renseignements personnels» au sens de l’article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et que, conformément au paragraphe 19(1) de la *Loi sur l’accès à l’information*, ils ne doivent pas être communiqués par le responsable d’une institution fédérale.

Toutefois, cette conclusion ne met pas un terme à l’affaire. Le paragraphe 19(1) de la *Loi sur l’accès à l’information* est assujéti au paragraphe 19(2). Or, en vertu de l’alinéa 19(2)c), des renseignements personnels peuvent être communiqués si pareille communication est conforme à l’article 8 de la *Loi sur la pro-*

tion 8 of the *Privacy Act*. Paragraph 19(2)(c) of the *Access to Information Act* provides:

19. . . .

(2) The head of a government institution may disclose any record requested under this Act that contains personal information if

(c) the disclosure is in accordance with section 8 of the *Privacy Act*.

Subsection 8(2) of the *Privacy Act* provides in part:

8. . . .

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

(a) for the purpose for which the information was obtained or compiled by the institution or for a use consistent with that purpose;

(k) to any association of aboriginal people, Indian band, government institution or part thereof, or to any person acting on behalf of such association, band, institution or part thereof, for the purpose of researching or validating the claims, disputes or grievances of any of the aboriginal peoples of Canada;

(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.

Counsel for the applicant submits that even if the names of persons who have financial transactions with the Band constitute "personal information," they should be disclosed under paragraphs 8(2)(a), (k), or (m) of the *Privacy Act*.

As I comprehend the relationship between the *Privacy Act* and the *Access to Information Act* with respect to "personal information," it is first necessary to determine whether the "personal information" in issue falls under subsection 8(2) of the *Privacy Act*. If it does not, by virtue of subsection 8(1) of the *Privacy Act* and subsection 19(1) of the *Access to Infor-*

tection des renseignements personnels, et ce, malgré le caractère obligatoire du paragraphe 19(1). L'alinéa 19(2)c) de la *Loi sur l'accès à l'information* prévoit ceci:

^a 19. . . .

(2) Le responsable d'une institution fédérale peut donner communication de documents contenant des renseignements personnels dans les cas où:

^b

c) la communication est conforme à l'article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Le paragraphe 8(2) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* prévoit notamment ceci:

^c

8. . . .

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

^d

a) communication aux fins auxquelles ils ont été recueillis ou préparés par l'institution ou pour les usages qui sont compatibles avec ces fins;

^e

k) communication à toute association d'autochtones, bande d'Indiens, institution fédérale ou subdivision de celle-ci, ou à leur représentant, en vue de l'établissement des droits des peuples autochtones ou du règlement de leurs griefs;

^f

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

^g

- (i) des raisons d'intérêt public justifieraient nettement une éventuelle violation de la vie privée;
- (ii) l'individu concerné en tirerait un avantage certain.

L'avocat du requérant soutient que, même si les noms des personnes qui ont conclu des opérations financières avec la bande constituent des «renseignements personnels», ils doivent être communiqués en vertu des alinéas 8(2)a), k) ou m) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

ⁱ

Si je comprends bien le rapport qui existe entre la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et la *Loi sur l'accès à l'information*, en ce qui concerne les «renseignements personnels», il faut d'abord déterminer si les «renseignements personnels» en question sont visés par le paragraphe 8(2) de la *Loi sur la protection des renseignements person-*

^j

tion Act, such information shall not be disclosed. If the “personal information” does fall under subsection 8(2) of the *Privacy Act*, the opening words of subsection 8(2) of the *Privacy Act* and paragraph 19(2)(c) of the *Access to Information Act* confer a discretion on the head of a government institution as to whether or not such information should be disclosed. Accordingly, before dealing with the jurisdiction of the Court to deal with a discretionary decision of the head of a government institution under paragraph 19(2)(c) of the *Access to Information Act*, it is first necessary to determine if the information in question falls under subsection 8(2) of the *Privacy Act*.

With respect to paragraph 8(2)(a) of the *Privacy Act*, disclosure of the names of individuals who have financial transactions with the Band is not a purpose for which the financial statements and other financial information of the Band were originally supplied to the Government by the Band. The information was supplied to enable the Government to arrange to fund the Band. Nothing in this case suggests that disclosure of personal information to the applicant is a use consistent with that purpose. The “personal information” at issue does not therefore fall under paragraph 8(2)(a) of the *Privacy Act*.

With respect to paragraph 8(2)(k), applicant’s counsel argues that the applicant is a representative of the St. Peter’s Organization Working Committee, a group consisting of seven members of the Peguis Indian Band whose mandate is, according to the affidavit of John Stevenson, to deal with the Band in order to “determine the status of the original St. Peter’s Reserve members.” Counsel for the applicant says the St. Peter’s Committee is an association of aboriginals or part of an association of aboriginal peoples, and that the “personal information” in ques-

nels. Dans la négative, en vertu du paragraphe 8(1) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et du paragraphe 19(1) de la *Loi sur l’accès à l’information*, pareils renseignements ne doivent pas être communiqués. Si les «renseignements personnels» sont visés par le paragraphe 8(2) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, le début du paragraphe 8(2) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et l’alinéa 19(2)c) de la *Loi sur l’accès à l’information* confèrent au responsable d’une institution fédérale un pouvoir discrétionnaire lorsqu’il s’agit de déterminer si pareils renseignements doivent être communiqués. Par conséquent, avant de déterminer si la Cour a compétence pour examiner la décision discrétionnaire que le responsable d’une institution fédérale prend en vertu de l’alinéa 19(2)c) de la *Loi sur l’accès à l’information*, il faut déterminer si les renseignements en question sont visés par le paragraphe 8(2) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

En ce qui concerne l’alinéa 8(2)a) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, la communication des noms des individus qui ont conclu des opérations financières avec la bande n’est pas un objet pour lequel les états et autres renseignements financiers concernant la bande ont initialement été fournis à l’administration par cette dernière. Les renseignements ont été fournis de façon à permettre à l’administration de prendre des dispositions en vue du financement de la bande. En l’espèce, rien ne laisse entendre que la communication de renseignements personnels au requérant constitue une utilisation compatible avec cet objet. Les «renseignements personnels» en litige ne sont donc pas visés par l’alinéa 8(2)a) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Quant à l’alinéa 8(2)k), l’avocat du requérant soutient que son client représente le St. Peter’s Organization Working Committee, groupe composé de sept membres de la bande d’Indiens Peguis qui a pour mandat, conformément à l’affidavit de John Stevenson, de traiter avec la bande afin de [TRADUCTION] «déterminer le statut des membres initiaux de la réserve St. Peter’s». L’avocat du requérant dit que le St. Peter’s Committee est une association d’autochtones ou une subdivision d’une association d’autochtones, et que les «renseignements personnels» en

tion, should be made available, in order to enable the Committee to research or validate claims, disputes, or grievances against the Band. However, the application is brought by Robert Sutherland, an individual. Applications by individuals, not purporting to act on behalf of an association of aboriginal people, Indian band or government institution or part thereof, are not contemplated by paragraph 8(2)(k).

Nonetheless, applicant's counsel asserts that, in this case, the applicant does indeed bring his application on behalf of the St. Peter's Committee. However, the documentary evidence suggests that, at best, this may have been an afterthought, since the original access request names only the applicant and not the St. Peter's Committee. By contrast, an unrelated access request made on behalf of the St. Peter's Reserve Committee, some four and one half months after the applicant's access request in this case, was expressly made in a representative capacity by the applicant in that case.

In any event, the phrase "researching or validating the claims, disputes or grievances of any of the aboriginal peoples of Canada" appears to contemplate formal claims or disputes brought by aboriginal peoples in their capacity as aboriginal peoples. I do not read these words to apply to any or all disputes between individuals of aboriginal descent. If that were the case, paragraph 8(2)(k) of the *Privacy Act* would allow for disclosure of "personal information" in disputes involving individuals of aboriginal descent but not in disputes involving individuals from other ethnic communities or disputes where the issue of race is irrelevant. Such distinction clearly was never intended by the *Privacy Act*. I do not see how the "personal information" at issue here falls under paragraph 8(2)(k) of the *Privacy Act*.

With respect to paragraph 8(2)(m), applicant's counsel submits that the Court should substitute its opinion for that of the head of the government institution by determining that public interest in disclosure of the "personal information" in question clearly

question devraient être disponibles afin de permettre au comité d'établir les droits des autochtones ou de régler leurs griefs contre la bande. Toutefois, la demande est présentée par Robert Sutherland, à titre individuel. Or, les demandes présentées par des individus, qui ne sont pas censés représenter une association d'autochtones, bande d'Indiens ou institution fédérale ou subdivision de celle-ci, ne sont pas visées par l'alinéa 8(2)k.

Néanmoins, l'avocat du requérant affirme qu'en l'espèce, son client présente de fait sa demande pour le compte du St. Peter's Committee. Toutefois, la preuve documentaire laisse entendre que, au mieux, cela peut avoir été fait après coup, puisque la demande d'accès initiale désigne uniquement le requérant et non le St. Peter's Committee. Par contre, une demande d'accès indépendante a expressément été présentée par le requérant, en sa qualité de représentant du St. Peter's Reserve Committee, environ quatre mois et demi après qu'il eut présenté sa demande en l'espèce.

Quoi qu'il en soit, l'expression «en vue de l'établissement des droits des peuples autochtones ou du règlement de leurs griefs» semble viser des droits officiellement reconnus aux peuples autochtones en cette qualité. Je n'interprète pas ces mots comme s'appliquant à tous les litiges entre particuliers d'ascendance autochtone. Si c'était le cas, l'alinéa 8(2)k de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* permettrait la communication de «renseignements personnels» dans des litiges mettant en cause des individus d'ascendance autochtone, mais non dans des litiges mettant en cause des individus d'autres communautés ethniques ou dans des litiges où la question de la race n'entre pas en ligne de compte. De toute évidence, la *Loi sur la protection des renseignements personnels* n'a jamais envisagé pareille distinction. Je ne vois pas comment les «renseignements personnels» dont il est ici question peuvent être visés par l'alinéa 8(2)k de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Quant à l'alinéa 8(2)m), l'avocat du requérant soutient que la Cour devrait substituer son opinion à celle du responsable de l'institution fédérale en déterminant que des raisons d'intérêt public justifieraient nettement la violation de la vie privée. Je déduis de la

outweighs the invasion of privacy. I infer from the request of the applicant for the “personal information” in question, and the refusal of the Minister to disclose it, that the head of the government institution in this case did not find that the public interest in disclosure clearly outweighed the invasion of privacy. When the head of a government institution, in the exercise of a discretion conferred upon him or her by Parliament, decides that the public interest in disclosure of “personal information” does not clearly outweigh the invasion of privacy, the head of the institution acts within jurisdiction. For the Court to interfere with such a decision, it must conclude that the head of the government institution was not authorized to exercise his or her discretion in the manner in which it was exercised. I have no basis for coming to such a conclusion on the evidence before me in this case. It might be different had it been demonstrated that the head of the government institution exercised his or her discretion in an improper way, e.g. bias. But, that is not the case here. It is also relevant that the words of subparagraph 8(2)(m)(i) of the *Privacy Act* imply its exceptional nature. It is only when the head of the government institution forms the opinion that the public interest in disclosure “clearly” outweighs the invasion of privacy, that there is any discretion to disclose the “personal information.” The applicant has not demonstrated that paragraph 8(2)(m) is applicable to the “personal information” at issue here.

Having concluded that the “personal information” in question does not come within subsection 8(2) of the *Privacy Act*, it is clear that paragraph 19(2)(c) of the *Access to Information Act* is not applicable and that subsection 19(1) operates to require the head of the government institution to refuse to disclose the “personal information” in this case.

I should add that I have come to this conclusion having regard to the purpose of the *Access to Information Act* which is to provide a right of access to information under government control subject to specific and limited exceptions. Subsection 2(1) of this Act provides:

demande que le requérant a présentée en vue d’obtenir les «renseignements personnels» en question, ainsi que du refus du ministre de communiquer ceux-ci, que le responsable de l’institution fédérale en l’espèce n’a pas conclu que des raisons d’intérêt public justifieraient nettement la violation de la vie privée. Lorsqu’il décide, dans l’exercice d’un pouvoir discrétionnaire qui lui est conféré par le législateur, qu’aucune raison d’intérêt public ne justifierait la violation de la vie privée, le responsable de l’institution fédérale agit dans les limites de ses attributions. Pour modifier pareille décision, la Cour doit conclure que le responsable de l’institution fédérale n’était pas autorisé à exercer son pouvoir discrétionnaire de la façon dont il l’a fait. Compte tenu de la preuve dont je dispose en l’espèce, rien ne me permet de tirer pareille conclusion. Il pourrait en être autrement s’il avait été démontré que le responsable de l’institution fédérale avait exercé son pouvoir discrétionnaire d’une façon irrégulière, par exemple, en faisant preuve de partialité. Cependant, tel n’est pas ici le cas. Le fait que le libellé du sous-alinéa 8(2)m)(i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* laisse entendre sa nature exceptionnelle entre également en ligne de compte. Ce n’est que lorsque le responsable de l’institution fédérale décide que des raisons d’intérêt public justifieraient «nettement» la violation de la vie privée, qu’il existe un pouvoir discrétionnaire de communiquer des «renseignements personnels». Le requérant n’a pas démontré que l’alinéa 8(2)m) s’applique aux «renseignements personnels» dont il est ici question.

Ayant conclu que les «renseignements personnels» en question ne sont pas visés par le paragraphe 8(2) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, il est clair que l’alinéa 19(2)c) de la *Loi sur l’accès à l’information* ne s’applique pas et que le paragraphe 19(1) s’applique de façon à obliger le responsable de l’institution fédérale à refuser de communiquer les «renseignements personnels» en l’espèce.

Je tiens à ajouter que je suis arrivé à cette conclusion compte tenu de l’objet de la *Loi sur l’accès à l’information*, à savoir accorder un droit d’accès à l’information qui relève de l’administration, sous réserve d’exceptions précises et limitées. Le paragraphe 2(1) de cette Loi prévoit ceci:

2. (1) The purpose of this Act is to extend the present laws of Canada to provide a right of access to information in records under the control of a government institution in accordance with the principles that government information should be available to the public, that necessary exceptions to the right of access should be limited and specific and that decisions on the disclosure of government information should be reviewed independently of government.

In my view, subsection 19(1) is a limited and specific exception to the right of access to information under the control of a government institution based, as it is, on the purpose of the *Privacy Act* which, as set out in section 2 of that Act, is to protect the privacy of individuals with respect to personal information about themselves held by a government institution.

I therefore decline to order disclosure of the names of persons on accounts receivable, loans receivable, and accounts payable statements of the Band and of persons for whom loans were guaranteed by the Band. I also decline to order disclosure of the job descriptions associated with specific salaries of employees of the Band.

INFORMATION CONSISTENTLY TREATED AS CONFIDENTIAL

The second category of information at issue is material that, according to the Band and the Minister, contains commercial information that is confidential and which is supplied to a government institution by a third party and is consistently treated as confidential by that third party. This information consists of expenditure plans and cash flow statements of the Band.

During the course of the hearing, it became apparent that the information on at least three of the six pages at issue had previously been made public. These were pages 93, 94 and 119 of "THE REQUESTED RECORDS." Once information is public, ordering that it remain confidential serves no useful purpose. These pages will have to be disclosed.

With respect to the balance of the pages in this category, there was some suggestion that the information on them already was public, but that was never

2. (1) La présente loi a pour objet d'élargir l'accès aux documents de l'administration fédérale en consacrant le principe du droit du public à leur communication, les exceptions indispensables à ce droit étant précises et limitées et les décisions quant à la communication étant susceptibles de recours indépendants du pouvoir exécutif.

À mon avis, le paragraphe 19(1) énonce une exception précise et limitée au droit d'accès à l'information relevant d'une institution fédérale, laquelle est fondée sur l'objet de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* qui, comme le dit l'article 2 de cette Loi, vise à protéger les renseignements personnels concernant les individus qui relèvent d'une institution fédérale.

Je refuse donc d'ordonner la communication des noms des personnes figurant dans les extraits de comptes débiteurs, de prêts en cours et de comptes créditeurs de la bande et des personnes pour lesquelles des prêts ont été garantis par la bande. Je refuse également d'ordonner la communication des descriptions de tâches associées aux salaires précis d'employés de la bande.

RENSEIGNEMENTS TRAITÉS COMME CONFIDENTIELS DE FAÇON CONSTANTE

La seconde catégorie de renseignements en litige est composée de documents qui, selon la bande et le ministre, comportent des renseignements commerciaux confidentiels qui sont fournis à une institution fédérale par un tiers et qui sont traités comme confidentiels de façon constante par ce tiers. Ces renseignements comprennent les plans de dépenses et les états de l'évolution de l'encaisse de la bande.

Pendant l'audience, il est devenu évident que les renseignements figurant sur au moins trois des six pages en litige avaient déjà été rendus publics. Il s'agissait des pages 93, 94 et 119 du document intitulé [TRADUCTION] «LES DOCUMENTS DEMANDÉS». Une fois que des renseignements sont publics, il ne sert à rien d'ordonner qu'ils demeurent confidentiels. Ces pages devront être communiquées.

Quant au reste des pages visées par cette catégorie, on a laissé entendre que les renseignements qui y figurent sont déjà publics, mais la chose n'a jamais

confirmed. Certainly, the information that is already public is similar to the information in the balance of these pages. In any event, these pages are all part of an Alternative Funding Arrangement Transfer Payment Agreement and amendments thereto between the Peguis Indian Band and Her Majesty the Queen in right of Canada. The information relates to the funding of the Band.

Counsel for the Band argues that the information in question constitutes negotiating documents and should be kept confidential for that reason. Even if the material in question did constitute negotiating documents, the information is some years old and its contents are known to the other party to the negotiations. He also argued that these documents should remain confidential in principle. That is not a relevant argument for me to consider. Either confidentiality is justified under one of the exceptions to disclosure under the *Access to Information Act* or it is not.

There was very little evidence before me as to why this information was confidential and indeed, whether it was treated consistently as being confidential by the Band. In my opinion, the Band and the Minister have not satisfied the onus on them of proving that this information falls under paragraph 20(1)(b) of the *Access to Information Act*. Therefore it must be disclosed.

FINANCIAL LOSS FROM DISCLOSURE

The third category of information at issue is information which the Band says will cause it financial loss if disclosed. The Band relies on paragraph 20(1)(c) of the *Access to Information Act*. Of concern here are the names of businesses from whom the Band made purchases of goods or services. The names are listed on the accounts payable statements as businesses to whom sums were owing on March 31, 1990. It is argued by counsel for the Band that if the names of these businesses are disclosed, members of the Band may, without authorization, pledge the credit of the Band with these businesses, and thereby create unauthorized liabilities for the Band.

été confirmée. De toute évidence, les renseignements qui sont déjà publics sont semblables à ceux qui figurent dans ces pages. Quoi qu'il en soit, ces pages font toutes partie d'une convention de transfert concernant le mode optionnel de financement et des modifications y afférentes, intervenue entre la bande d'Indiens Peguis et Sa Majesté la Reine du chef du Canada. Les renseignements se rapportent au financement de la bande.

L'avocat de la bande soutient que les renseignements en question se rapportent à des documents concernant les négociations et qu'à ce titre, ils devraient demeurer confidentiels. Même si c'était le cas, ces renseignements datent d'il y a quelques années et leur contenu est connu par l'autre partie aux négociations. L'avocat a également soutenu que ces documents devraient demeurer confidentiels en principe. Ce n'est pas un argument pertinent qu'il m'incombe d'examiner. La confidentialité est justifiée en vertu d'une des exceptions prévues par la *Loi sur l'accès à l'information* ou elle ne l'est pas.

On a présenté devant moi fort peu d'éléments de preuve au sujet de la raison pour laquelle ces renseignements étaient confidentiels et, de fait, s'ils étaient traités comme tels de façon constante par la bande. À mon avis, la bande et le ministre ne se sont pas acquittés de l'obligation qui leur incombait de prouver que ces renseignements sont visés par l'alinéa 20(1)(b) de la *Loi sur l'accès à l'information*. Ces renseignements doivent donc être communiqués.

PERTES FINANCIÈRES RÉSULTANT DE LA COMMUNICATION

La troisième catégorie de renseignements en litige concerne des renseignements qui, de l'avis de la bande, causeront des pertes financières du fait de leur communication. La bande s'appuie sur l'alinéa 20(1)(c) de la *Loi sur l'accès à l'information*. Les noms des entreprises auxquelles la bande a acheté des biens ou services sont ici en cause. Les noms mentionnés dans les extraits de comptes créditeurs sont ceux d'entreprises auxquelles des sommes étaient dues le 31 mars 1990. L'avocat de la bande soutient que si les noms de ces entreprises étaient communiqués, les membres de la bande pourraient, sans autorisation, engager la responsabilité de cette der-

This argument is without merit. Indeed, the Chief of the Band, in the cross-examination of his affidavit, admitted that the Band had experienced this type of difficulty in the past and had taken steps to prevent the unauthorized pledging of the Band's credit. At any and all times, it is open to the Band to make arrangements with vendors stipulating that the Band will only honour invoices for goods or services if the purchases are made in an authorized manner, and by an authorized person, in accordance with whatever conditions the Band and vendors agree to.

It must also be obvious, in many cases, that Band members will know the names of businesses with whom the Band trades. Trucks will come to the reserve, there will be labels on items purchased, there will be boxes with vendors' names on them placed in the trash, there will be word of mouth discussions and other ways in which this information can be determined by Band members. In my opinion, the names of the firms with whom the Band does business is not information, the disclosure of which could result in material financial loss to the Band. It must be disclosed.

CONCLUSION

The portions of pages 16, 41, 42, 55, 56, 57, 58 and 59 in which the confidentiality claim is based on subsection 19(1) of the *Access to Information Act* shall remain confidential. All other information shall be disclosed. The operation of the order shall be suspended pending appeal, in order not to render an appeal futile by requiring immediate disclosure.

The applicant was only partially successful at the hearing. However, through the processes prior to, and at the hearing, some information that was originally treated as confidential was voluntarily disclosed. The applicant has obtained much of the disclosure that he sought and only "personal information" is to remain confidential. There have also been issues related to the interpretation of some of the provisions of the

nière auprès de ces entreprises, et créer ainsi des dettes non autorisées pour le compte de la bande.

Cet argument n'est pas fondé. De fait, le chef de la bande, lorsqu'il a été contre-interrogé au sujet de son affidavit, a reconnu que la bande avait fait face à ce genre de problème par le passé et qu'elle avait pris des mesures pour empêcher que sa responsabilité soit engagée sans autorisation. Il est loisible à la bande en tout temps de prendre des dispositions auprès des vendeurs en stipulant qu'elle ne paiera les factures se rapportant à des biens ou services que si les achats ont été autorisés, et s'ils sont effectués par une personne autorisée, conformément aux conditions dont la bande et les vendeurs auront convenu.

Il doit également être évident, dans bien des cas, que les membres de la bande connaissent les noms des entreprises avec lesquelles cette dernière traite. Des camions viennent dans la réserve, il y a des étiquettes sur les articles qu'on achète, des boîtes sur lesquelles figurent les noms des vendeurs qui sont mises au rebut, des discussions de vive voix et d'autres façons pour les membres de la bande d'obtenir ces renseignements. À mon avis, le nom des entreprises avec lesquelles la bande traite ne constitue pas un renseignement dont la communication pourrait causer des pertes financières importantes à la bande. Ces renseignements doivent être communiqués.

CONCLUSION

Les parties des pages 16, 41, 42, 55, 56, 57, 58 et 59 à l'égard desquelles la confidentialité est alléguée, en vertu du paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*, demeureront confidentielles. Tous les autres renseignements seront communiqués. L'application de l'ordonnance sera suspendue en attendant l'issue de l'appel, de façon que celui-ci ne devienne pas futile du fait qu'on exige la communication immédiate.

À l'audience, le requérant n'a eu qu'en partie gain de cause. Toutefois, avant et pendant l'audience, certains renseignements qui étaient initialement traités comme confidentiels ont volontairement été communiqués. Le requérant a obtenu communication d'une bonne partie des renseignements demandés et seuls les «renseignements personnels» doivent demeurer confidentiels. Certaines questions se sont également

Access to Information Act and *Privacy Act* that have not been previously addressed in the jurisprudence. Under the circumstances, it would be appropriate to award costs to the applicant from the respondent.

posées au sujet de l'interprétation de certaines dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, lesquelles n'avaient pas déjà été examinées dans des arrêts antérieurs. Dans ces conditions, il serait opportun d'adjuger les dépens au requérant.