

T-2783-86

T-2783-86

Information Commissioner of Canada (*Applicant*)

v.

Solicitor General of Canada (*Respondent*)

INDEXED AS: CANADA (INFORMATION COMMISSIONER) v. CANADA (SOLICITOR GENERAL)

Trial Division, Jerome A.C.J.—Ottawa, December 3, 1987 and May 4, 1988.

Access to information — Application for review by Information Commissioner under s. 42(1)(a) Access to Information Act — Solicitor General refused to disclose portions of report on Food Services Operations at Saskatoon's Regional Psychiatric Centre — Evaluations of employees' performance, training or competence must be deleted as personal information under Act, s. 19.

Privacy — Definition of "personal information" in s. 3(g) and (j) of Privacy Act — Releasable information excluded by s. 3(j) generally matters of objective facts relating to government employees — No indication qualitative evaluations of employees' performance intended to be made public — Disconnected phrases not to be picked out from otherwise exempt material and released.

This is an application by the Information Commissioner, pursuant to paragraph 42(1)(a) of the *Access to Information Act*. The Solicitor General refused to disclose certain portions of a report on the Food Services Operations at the Regional Psychiatric Centre in Saskatoon on the basis that the opinions about the individuals described therein were exempt from disclosure under section 19 of the *Access to Information Act*. That section exempts from disclosure information falling within the definition of personal information set out in section 3 of the *Privacy Act*. The exempted portions contained opinions on the adequacy of the training and experience of the employees, factual incidents and an assessment of actual functions of individuals compared with their job descriptions. The Information Commissioner submitted that the opinions are excluded from the definition of personal information under paragraph 3(j), as they concerned positions and functions of government employees.

Held, the application should be dismissed.

In determining whether to release personal information, the principles of neither the *Privacy Act* nor the *Access to Information Act* are to be given pre-eminence. The publicly-funded report of a publicly-operated institution ought to be available to the public unless protected by a specific exemption. The intent of subsection 19(1) of the *Access to Information Act*, and its incorporation of section 3 of the *Privacy Act* is to protect the

Commissaire à l'information du Canada (*requérant*)

a c.

Solliciteur général du Canada (*intimé*)

RÉPERTORIÉ: CANADA (COMMISSAIRE À L'INFORMATION) c. CANADA (SOLLICITEUR GÉNÉRAL)

b

Division de première instance, juge en chef adjoint Jerome—Ottawa, 3 décembre 1987 et 4 mai 1988.

Accès à l'information — Demande de révision présentée par le Commissaire à l'information en application de l'art. 42(1)a) de la Loi sur l'accès à l'information — Refus du solliciteur général de divulguer certaines parties d'un rapport sur les activités du service alimentaire du Centre psychiatrique régional à Saskatoon — Les évaluations de la performance, de l'expérience ou des compétences des employés doivent être retranchées parce que ce sont des renseignements personnels en vertu de l'art. 19 de la Loi.

Protection des renseignements personnels — Définition de «renseignements personnels» à l'art. 3g) et j) de la Loi sur la protection des renseignements personnels — Les renseignements qui peuvent être communiqués et qui sont exclus en vertu de l'art. 3j) portent généralement sur des faits objectifs se rapportant à des employés de l'État — Aucune indication de l'intention de rendre publiques les évaluations qualitatives du rendement d'un employé — Des segments de phrases ne peuvent être extraits de documents par ailleurs protégés, ni divulgués.

Il s'agit d'une demande présentée par le Commissaire à l'information en application de l'alinéa 42(1)a) de la *Loi sur l'accès à l'information*. Le solliciteur général a refusé de divulguer certaines parties d'un rapport sur les activités du service alimentaire du Centre psychiatrique régional de Saskatoon parce que les opinions sur les individus décrits dans le rapport ne peuvent être divulguées en raison de l'exception de l'article 19 de la *Loi sur l'accès à l'information*. Cet article empêche de divulguer des renseignements visés par la définition de renseignements personnels établie à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Les parties exclues du rapport concernaient des opinions quant à savoir si la formation des employés et leur expérience étaient adéquates, des incidents factuels et une évaluation des fonctions actuelles des individus en regard des descriptions de postes. Le Commissaire à l'information a soutenu que les opinions sont exclues de la définition de renseignements personnels en vertu de l'alinéa 3j) parce qu'elles portent sur des postes ou des fonctions d'employés de l'État.

Jugement: la demande devrait être rejetée.

Pour décider si les renseignements personnels devraient être divulgués, aucun des principes de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et de la *Loi sur l'accès à l'information* ne doit recevoir préséance. À moins que le rapport ne soit visé par une exception précise, le public doit pouvoir en obtenir communication puisqu'il provient d'une étude subventionnée par l'État sur une institution dirigée par l'État. L'objectif du

privacy of individuals who may be mentioned in otherwise releasable material. Except for subparagraph 3(j)(v) (the individual's own views given in the course of employment) all examples of releasable employment information are matters of objective fact. The disputed information does not relate to the employees' positions or functions, but to their performance. It would be unjust if the details of an employee's job performance were considered public information simply because that person is employed by the government. Accordingly, the study could be disclosed, but opinions as to the training, personality, experience or competence of individuals were to be deleted.

These statutes do not mandate a surgical process whereby disconnected phrases not containing exempt information are picked out of otherwise exempt material and released. There were two objections to such procedure: (1) the resulting document could be misleading as the information contained therein is taken out of context and (2) the information given might provide clues concerning the deleted material. It was better that the entire passage be deleted in order to protect the individual's privacy.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Access to Information Act, S.C. 1980-81-82-83, c. 111, Schedule I, ss. 2, 19(1), 25, 42(1)(a).
Privacy Act, S.C. 1980-81-82-83, c. 111, Schedule II, s. 3.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Re Robertson and Minister of Employment and Immigration (1987), 42 D.L.R. (4th) 552; 13 F.T.R. 120 (F.C.T.D.).

COUNSEL:

M. L. Phelan, Patricia J. Wilson, Paul B. Tetro for applicant.
Barbara A. McIsaac for respondent.

SOLICITORS:

Osler, Hoskin & Harcourt, Ottawa, for applicant.
Deputy Attorney-General of Canada, for respondent.

The following are the reasons for order rendered in English by

JEROME A.C.J.: This is an application pursuant to paragraph 42(1)(a) of the *Access to Information Act* [S.C. 1980-81-82-83, c. 111, Schedule I],

paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*, dans lequel se retrouve l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* est de protéger la vie privée des individus dont le nom peut être mentionné dans des documents qui peuvent par ailleurs être communiqués. À l'exception du sous-alinéa 3(j)v) (les opinions personnelles exprimées par l'employé au cours de son emploi), tous les exemples de renseignements relatifs à l'emploi qui peuvent être communiqués sont des faits objectifs. Les renseignements qui font l'objet de la contestation ne portent pas sur les postes ou les fonctions des employés mais sur leur rendement. Il serait injuste que les détails de la prestation de travail d'un employé soient considérés comme des renseignements publics pour la simple raison que la personne est une employée de l'État. Par conséquent, le rapport pourrait être divulgué mais les opinions sur la formation des individus, leur personnalité et leur expérience ou compétence devraient être retranchées.

Ces lois n'établissent pas une opération de dissection par laquelle des termes isolés qui ne contiennent pas de renseignements exclus sont extraits de documents par ailleurs protégés et divulgués. Cette procédure soulève deux problèmes: 1) le document final pourrait induire en erreur puisque les renseignements qu'il contient serait hors contexte et 2) les renseignements donnés pourrait fournir des indices sur le contenu des extraits retranchés. Il est préférable de retirer le passage en entier pour protéger la vie privée de l'individu.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Loi sur l'accès à l'information, S.C. 1980-81-82-83, chap. 111, annexe I, art. 2, 19(1), 25, 42(1)a).
Loi sur la protection des renseignements personnels, S.C. 1980-81-82-83, chap. 111, annexe II, art. 3.

JURISPRUDENCE

DÉCISION APPLIQUÉE:

Re Robertson et Ministre de l'Emploi et de l'Immigration (1987), 42 D.L.R. (4th) 552; 43 F.T.R. 120 (C.F. 1^{re} inst.).

AVOCATS:

M. L. Phelan, Patricia J. Wilson, Paul B. Tetro pour le requérant.
Barbara A. McIsaac pour l'intimé.

PROCUREURS:

Osler, Hoskin & Harcourt, Ottawa, pour le requérant.
Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé.

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

LE JUGE EN CHEF ADJOINT JEROME: Il s'agit d'une demande présentée en application de l'alinéa 42(1)a) de la *Loi sur l'accès à l'information* [S.C.

filed December 23, 1986. The Information Commissioner seeks a review of the respondent's refusal to disclose certain portions of a report on the Food Services Operations at the Regional Psychiatric Centre in Saskatoon.

That record was requested on February 15, 1985. On May 7, 1985 the requestor received a copy of the report with a large number of portions deleted under three of the exempting sections of the Act. The requestor complained to the Information Commissioner, who conducted an investigation. As a result of the investigation, the respondent agreed to release all of the report except those portions which had been exempted under subsection 19(1). The Information Commissioner formally recommended to the respondent on September 15, 1985, that the remaining portions of the record be released as they were not properly exempted under subsection 19(1). The Solicitor General refused to release the deleted portions. The application under section 42 came on for hearing before me on December 3, 1987. Oral judgment was rendered March 9, 1988.

The statutory provisions relevant to this application are subsection 19(1) of the *Access to Information Act* and section 3 of the *Privacy Act* [S.C. 1980-81-82-83, c. 111, Schedule II]:

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*.

3. ...

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

- (a) information relating to the race, national or ethnic origin, colour, religion, age or marital status of the individual,
- (b) information relating to the education or the medical, criminal or employment history of the individual or information relating to financial transactions in which the individual has been involved,
- (c) any identifying number, symbol or other particular assigned to the individual,
- (d) the address, fingerprints or blood type of the individual,
- (e) the personal opinions or views of the individual except where they are about another individual or about a proposal for a grant, an award or a prize to be made to

1980-81-82-83, chap. 111, annexe I] et déposée le 23 décembre 1986. Le Commissaire à l'information demande que soit révisé le refus de l'intimé de divulguer certaines parties d'un rapport sur les activités du service alimentaire du Centre psychiatrique régional à Saskatoon.

La demande de communication du document a été présentée le 15 février 1985. Le 7 mai 1985, le demandeur a reçu une copie du rapport, mais de nombreux extraits avaient été retranchés en vertu d'exceptions prévues par trois articles de la Loi. Le demandeur a déposé une plainte auprès du Commissaire qui a entrepris une enquête. Par suite de l'enquête, l'intimé a consenti à divulguer la totalité du rapport sous réserve des extraits retranchés en vertu de l'exception prévue au paragraphe 19(1). Le 15 septembre 1985, le Commissaire à l'information a formellement recommandé à l'intimé que soient divulgués les extraits en question puisqu'ils ne constituaient pas une véritable exception visée par le paragraphe 19(1). Le solliciteur général a refusé. Le 3 décembre 1987, j'entendais la demande présentée en application de l'article 42. Un jugement oral a été rendu le 9 mars 1988.

Les dispositions législatives pertinentes en l'espèce sont le paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information* et l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* [S.C. 1980-81-82-83, chap. 111, annexe II]:

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*.

3. ...

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

- a) les renseignements relatifs à sa race, à son origine nationale ou ethnique, à sa couleur, à sa religion, à son âge ou à sa situation de famille;
- b) les renseignements relatifs à son éducation, à son dossier médical, à son casier judiciaire, à ses antécédents professionnels ou à des opérations financières auxquelles il a participé;
- c) tout numéro ou symbole, ou toute autre indication identificatrice, qui lui est propre;
- d) son adresse, ses empreintes digitales ou son groupe sanguin;
- e) ses opinions ou ses idées personnelles, à l'exclusion de celles qui portent sur un autre individu ou sur une proposition de subvention, de récompense ou de prix à octroyer à

another individual by a government institution or a part of a government institution specified in the regulations,

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

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

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

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

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

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

(i) the fact that the individual is or was an officer or employee of the government institution,

(ii) the title, business address and telephone number of the individual, *e*

(iii) the classification, salary range and responsibilities of the position held by the individual,

(iv) the name of the individual on a document prepared by the individual in the course of employment, and *f*

(v) the personal opinions or views of the individual given in the course of employment,

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

(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 *h*

(m) information about an individual who has been dead for more than twenty years;

The basic disagreement in this application stems from the definition of personal information in paragraphs 3(g) and (j). The Solicitor General maintains that certain information in the report is exempt as constituting the views or opinions of another individual (the author) about the individuals described. The Information Commissioner submits that all this information is excluded from the definition of personal information as it concerns *i*

un autre individu par une institution fédérale, ou subdivision visée par règlement;

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

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

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

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

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

j) un cadre ou employé, actuel ou ancien, d'une institution fédérale et portant sur son poste ou ses fonctions, notamment:

(i) le fait même qu'il est ou a été employé par l'institution,

(ii) son titre et les adresse et numéro de téléphone de son lieu de travail,

(iii) la classification, l'éventail des salaires et les attributions de son poste,

(iv) son nom lorsque celui-ci figure sur un document qu'il a établi au cours de son emploi,

(v) les idées et opinions personnelles qu'il a exprimées au cours de son emploi;

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

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

m) un individu décédé depuis plus de vingt ans.

La principale question en litige découle de la définition de l'expression renseignements personnels contenue aux alinéas 3g) et j). Le solliciteur général soutient que certains renseignements contenus dans le rapport sont visés par une exception parce qu'il s'agit des idées ou des opinions d'autrui (l'auteur) sur les individus décrits. Le Commissaire à l'information soutient que tous ces renseignements sont exclus de la définition de renseigne- *j*

the positions and functions of government employees.

The purposes of the report in question are outlined in the affidavit material. The author was commissioned to assess the Food Services Operation at the Psychiatric Unit and to comment on job descriptions, food consumption and waste and cost control procedures. All employees of the unit are government employees. Counsel for the applicant characterizes the deleted portions of the report as follows:

- (i) the adequacy of the training or experience of individuals in relation to the actual requirements of the position filled;
Affidavit of Fred G. Bollman dated December 23, 1986, Exhibit "B", pages 6, 7, 10, 11
- (ii) the inadequacy of support or training provided to supervisory personnel in order to assist in the effectual carrying out of their functions;
pages 7, 11
- (iii) factual incidents relating to food control and operations;
pages 6, 7, 8, 9, 11
- (iv) an assessment of actual functions of individuals filling given positions compared with the job descriptions for that position;
pages 8, 9, 11.

The issue is whether the information, as thus described, constitutes personal information within the meaning of the two statutes. The applicant argues that the relevant provisions must be interpreted in light of the purpose of the *Access to Information Act*. As set out in section 2 of the statute, that purpose is to extend the laws of Canada to provide a right of access to information under government control. Necessary exemptions are to be limited and specific. With that approach in mind, the applicant states that the Court must narrowly interpret those provisions which exempt information from access. In this case, it is argued, that requires giving the definition of personal information in paragraphs 3(a) to (i) a narrow scope and the exceptions to that definition in paragraphs 3(j) to (n) a broad scope. Although those provisions are part of the *Privacy Act* in this case they are being applied through subsection 19(1) of the *Access to Information Act*, and it is the principles of the latter which must apply.

ments personnels parce qu'ils portent sur le poste ou les fonctions d'employés de l'État.

Les objectifs du rapport sont mentionnés dans les affidavits. L'auteur a reçu le mandat d'évaluer les activités des services alimentaires de l'unité psychiatrique et de se prononcer sur les descriptions de postes, la consommation alimentaire, les résidus de cuisine et le système de contrôle des coûts. Tous les employés de l'unité sont des employés de l'État. L'avocat du requérant décrit les extraits retranchés du rapport de la façon suivante:

- ^c [TRADUCTION] (i) la pertinence de la formation ou de l'expérience des individus en regard des exigences actuelles du poste occupé;
Affidavit de Fred G. Bollman en date du 23 décembre 1986, Pièce «B», aux pages 6, 7, 10 et 11
- ^d (ii) le caractère insuffisant du support ou de la formation accordée au personnel surveillant pour faciliter l'exécution efficace de leurs fonctions;
pages 7 et 11
- (iii) des incidents relatifs au service et au contrôle alimentaire;
pages 6, 7, 8, 9 et 11
- ^e (iv) une évaluation des fonctions actuelles des individus qui occupent des postes donnés en regard des descriptions de ces postes;
pages 8, 9 et 11

^f Il s'agit donc de déterminer si ces renseignements constituent des renseignements personnels au sens des deux lois. Le requérant prétend que les dispositions pertinentes doivent être interprétées selon l'objet de la *Loi sur l'accès à l'information*. ^g Cet objet, décrit à l'article 2 de la Loi, est d'élargir l'accès aux documents de l'administration fédérale. Les exceptions indispensables doivent être précises et limitées. Le requérant affirme donc que la Cour doit interpréter restrictivement les dispositions qui constituent une exception à l'accès. On prétend qu'en l'espèce ceci signifie que la définition de renseignements personnels aux alinéas 3a) à i) doit recevoir une portée étroite et que les exceptions apportées à cette définition aux alinéas 3j) à n) doivent recevoir une portée large. Bien que ces dispositions fassent partie de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, elles sont applicables en l'espèce en vertu du paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information* et ce sont les principes de cette dernière Loi qui doivent s'appliquer.

Turning to the specifics of the document requested, it is the applicant's position that the intent of paragraph 3(j) is to ensure that information about how government employees carry out their responsibilities is disclosed. Only information that is truly personal or private should be withheld. The examples given of the latter are appraisals and evaluations of individuals used for personnel purposes and which chart an employee's career progress. It is claimed that there is no evidence the report at issue here was ever used or intended for such purposes. Instead, this report is a "snapshot" assessment of the functions of the personnel involved and recommendations for structural changes. It is maintained that such material was intended to be made available.

The respondent, of course, takes the opposite position. He maintains that it is the *Privacy Act* and its purpose which must govern statutory interpretation in this case. It is a section of that statute which is being interpreted, not a provision of the *Access to Information Act*. The purpose of the *Privacy Act*, as set out in section 2, is to protect the privacy of individuals with respect to personal information about themselves. It is with that goal in mind that the provisions of section 3 must be seen.

It is submitted that this is personal information by the opening words of section 3 because it is information about identifiable individuals and by paragraph 3(g) because it is the views or opinions of another individual about them. The information in the deleted sections does not relate to the employees' positions or functions, but to their performance in those positions. Unlike the specific examples given in paragraph 3(j), the comments are not objective facts about the person's position, functions or "work product". A restrictive approach to those terms is mandated by the purpose of the statute and the wording of the provision. Material should not be exempted from the definition of personal information except on clear grounds.

On the issue of which purpose is to govern interpretation in this case, I do not believe that either statute should be given pre-eminence. Clearly, what Parliament intended by the incorporation

En ce qui concerne les éléments précis du document demandé, le requérant est d'avis que l'objectif de l'alinéa 3j) est de faire en sorte que les renseignements sur la façon dont les employés de l'État exercent leurs attributions soient divulgués. Seuls les renseignements de nature véritablement personnelle ou privée devraient être écartés. Les exemples donnés de ces derniers portent sur des évaluations d'individus destinées au service du personnel et qui constatent l'évolution de la carrière de l'employé. On prétend qu'aucun élément de preuve n'a établi que le rapport visé a déjà été utilisé dans ce sens ou destiné à l'être. Au contraire, le rapport présente une évaluation globale des fonctions du personnel visé et des recommandations en matière de modifications de structures. On soutient qu'un tel document devait être disponible.

L'intimé prétend évidemment le contraire. Il soutient qu'en l'espèce l'interprétation de la loi doit être régie par la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et son objet. L'interprétation porte sur un article de cette Loi et non sur une disposition de la *Loi sur l'accès à l'information*. L'objet de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, décrit à l'article 2, est de protéger la vie privée des individus eu égard aux renseignements qui les concernent. C'est avec cet objectif en tête qu'il faut examiner l'article 3.

On prétend qu'il s'agit de renseignements personnels parce que les mots introductifs de l'article 3 concernent des individus identifiables et parce que l'alinéa 3g) porte sur les idées ou opinions d'autrui sur ces individus. Les renseignements contenus dans les extraits retranchés ne concernent pas les postes ou fonctions des employés, mais leur rendement. Contrairement aux exemples précis donnés à l'alinéa 3j), les remarques ne constituent pas des faits objectifs relatifs au poste de la personne, à ses fonctions ou à son rendement. L'objet de la Loi et le libellé de la disposition nous obligent à adopter une approche restrictive au regard de ces termes. Les éléments ne devraient pas être exclus de la définition de renseignements personnels si ce n'est pour des motifs clairs.

Pour déterminer quel objet doit régir l'interprétation de cette affaire, je ne crois pas qu'il faille accorder préséance à l'une des deux lois. Il est clair qu'en insérant un article de la *Loi sur les rensei-*

of a section of the *Privacy Act* in subsection 19(1) of the *Access to Information Act* was to ensure that the principles of both statutes would come into play in the decision whether to release personal information. In *Re Robertson and Minister of Employment and Immigration* (1987), 42 D.L.R. (4th) 552; 13 F.T.R. 120 (F.C.T.D.), I considered the purposes of both statutes in determining whether the information sought required protection from disclosure, [at pages 557 D.L.R.; 124 F.T.R.]:

The two main purposes of the *Access to Information Act* and *Privacy Act* are to provide access to information under the control of a government institution and to protect the privacy of individuals with respect to personal information about themselves. These principles do not appear to me to require protection from disclosure for a submission made by a public body to another public body about a publicly funded programme. The issue is whether the Acts provide protection for an individual who adds to such a public submission his own personal opinion on the subject and his signature.

Similarly, in the present case, the report is the product of a publicly-funded study of a publicly-operated institution, and ought to be available to the public, unless it is protected by one of the specific exemptions in the *Access to Information Act*. The intent of subsection 19(1), and its incorporation of section 3 of the *Privacy Act*, is clearly to protect the privacy or identity of individuals who may be mentioned in otherwise releasable material. I note that the definition of personal information is deliberately broad. It is entirely consistent with the great pains that have been taken to safeguard individual identity.

The applicant argues that the effect of paragraph 3(j) of the *Privacy Act* is to create an exception to this general rule of privacy where government employees are concerned. I do not agree. The specific examples of releasable employment information listed in subparagraphs (i) through (v), while not exhaustive, serve to illustrate the sort of material the legislators had in mind when they exempted "information . . . that relates to the position or functions of [government employees]". Except for subparagraph (v), (the individual's own views or opinions given in the course of employment), all the examples are mat-

gnements personnels dans le paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*, le Parlement avait l'intention que les principes des deux lois entrent en jeu dans la décision de divulguer des renseignements personnels. Dans la décision *Re Robertson et Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (1987), 42 D.L.R. (4th) 552; 13 F.T.R. 120 (C.F. 1^{re} inst.), j'ai tenu compte de l'objet des deux lois pour déterminer si les renseignements demandés devaient être protégés [aux pages 557 D.L.R.; 124 F.T.R.]:

Les deux buts principaux de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* sont d'élargir l'accès aux documents de l'administration fédérale et de protéger la vie privée des individus eu égard aux renseignements personnels qui les concernent. Il ne m'apparaît pas que ces principes exigent que l'on refuse la communication d'une opinion présentée par un organisme public à un autre organisme public au sujet d'un programme de financement public. La question qui se pose est de savoir si les susdites lois s'appliquent à une personne qui ajoute à l'opinion de l'organisme public sa propre opinion sur le sujet et sa signature.

De même, en l'espèce le rapport provient d'une étude, subventionnée par l'État, menée dans une institution dirigée par l'État, et le public doit pouvoir en obtenir communication à moins que le rapport ne soit visé par l'une des exceptions précises prévues dans la *Loi sur l'accès à l'information*. L'objectif du paragraphe 19(1), dans lequel se retrouve l'article 3 de la *Loi sur les renseignements personnels*, est clairement de protéger la vie privée ou l'identité des individus dont le nom peut être mentionné dans des documents qui peuvent par ailleurs être communiqués. Je constate que la définition de l'expression renseignements personnels est délibérément large. Elle illustre tout à fait les efforts considérables qui ont été déployés pour protéger l'identité des individus.

Le requérant soutient que l'effet de l'alinéa 3j) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* est de créer une exception à cette règle générale de protection de la vie privée lorsque des employés de l'État sont visés. Je ne partage pas cet avis. Les exemples précis de renseignements relatifs à l'emploi qui peuvent être communiqués et mentionnés aux sous-alinéas (i) à (v), bien que non exhaustifs, illustrent le genre d'éléments auxquels le législateur pensait lorsqu'il a exclu «des renseignements . . . portant sur [le] poste ou [les] fonctions [des employés de l'État]». À l'exception du sous-alinéa v), (les idées et opinions personnelles

ters of objective fact. There is no indication that qualitative evaluations of an employee's performance were ever intended to be made public. Indeed, it would be most unjust if the details of an employee's job performance were considered public information simply because that person is in the employ of the government.

I have therefore concluded that, while the Food Services Study may be disclosed, the author's opinions about specified individuals and their training, personality, experience or competence must be deleted as constituting personal information.

With this approach in mind, I have closely reviewed the unexpurgated version of the report which, pursuant to my order of April 16, 1987, was filed in a sealed envelope. One of the considerations which influences me is that these statutes do not, in my view, mandate a surgical process whereby disconnected phrases which do not, by themselves, contain exempt information are picked out of otherwise exempt material and released. There are two problems with this kind of procedure. First, the resulting document may be meaningless or misleading as the information it contains is taken totally out of context. Second, even if not technically exempt, the remaining information may provide clues to the content of the deleted portions. Especially when dealing with personal information, in my opinion, it is preferable to delete an entire passage in order to protect the privacy of the individual rather than disclosing certain non-exempt words or phrases.

Indeed, Parliament seems to have intended that severance of exempt and non-exempt portions be attempted only when the result is a reasonable fulfillment of the purposes of these statutes. Section 25 of the *Access to Information Act*, which provides for severance, reads:

25. Notwithstanding any other provision of this Act, where a request is made to a government institution for access to a record that the head of the institution is authorized to refuse to disclose under this Act by reason of information or other material contained in the record, the head of the institution shall disclose any part of the record that does not contain, and

exprimées par l'employé au cours de son emploi), tous les exemples reposent sur des faits objectifs. Rien n'indique qu'on ait eu l'intention de rendre publiques les évaluations qualitatives du rendement d'un employé. En effet, il serait tout à fait injuste que les détails de la prestation de travail de l'employé soient considérés comme des renseignements publics pour la simple raison que la personne est une employée de l'État.

Par conséquent, j'ai décidé que même si l'étude du service alimentaire peut être divulguée, les opinions de l'auteur sur des individus précis, leur formation, leur personnalité, leur expérience ou leur compétence doivent être retranchées parce qu'elles constituent des renseignements personnels.

Ayant adopté cette attitude, j'ai revu attentivement la version originale du rapport qui a été placée dans une enveloppe scellée conformément à mon ordonnance en date du 16 avril 1987. L'une des considérations qui m'influence est que ces lois n'établissent pas, à mon avis, une opération de dissection par laquelle des phrases décousues qui ne contiennent pas en elles-mêmes de renseignements exclus sont extraites de documents par ailleurs protégés et sont divulguées. Cette procédure soulève deux problèmes. Premièrement, le document final peut s'avérer dépourvu de sens ou induire en erreur puisque les renseignements qu'il contient sont tout à fait hors contexte. Deuxièmement, les renseignements de ce document, même s'ils ne sont pas techniquement exclus, peuvent fournir des indices quant au contenu des extraits retranchés. À mon avis, et surtout en matière de renseignements personnels, il est préférable de retirer un passage entier en vue de protéger la vie privée de l'individu que de divulguer certaines phrases ou expressions qui ne sont pas protégées.

En effet, le Parlement semble avoir eu l'intention de ne procéder au prélèvement d'extraits protégés et non protégés que si le résultat s'avère raisonnablement conforme aux objets de ces lois. L'article 25 de la *Loi sur l'accès à l'information* porte sur les prélèvements et prévoit:

25. Le responsable d'une institution fédérale, dans les cas où il pourrait, vu la nature des renseignements contenus dans le document demandé, s'autoriser de la présente loi pour refuser la communication du document, est cependant tenu, nonobstant les autres dispositions de la présente loi, d'en communiquer les parties dépourvues des renseignements en cause, à condition

can reasonably be severed from any part that contains, any such information or material. [Emphasis added.]

Disconnected snippets of releasable information taken from otherwise exempt passages are not, in my view, reasonably severable.

In the result, I have determined that the deletions made by the Solicitor General's Office, while perhaps broader than is strictly required by the statutes, are nonetheless in keeping with the principles enunciated above. Indeed, in some places, a clear effort has been made to disclose any information which could reasonably be released. Where I would differ with the respondent is as to a few isolated words which have been removed from otherwise disclosable paragraphs. Their removal would seem to be unnecessary in light of the proper deletions which have been made in the passages which appear before and after. There are three examples of this problem on page 7 of the report, but they are not significant enough to warrant an order on my part. Counsel admitted at the hearing that these small deletions were probably made in error.

In all other respects, the respondent's treatment of this information appears to me to be in keeping with the requirements of the *Access to Information Act* and *Privacy Act*. For these reasons, therefore, the application will be dismissed, with costs.

que le prélèvement de ces parties ne pose pas de problèmes sérieux. [C'est moi qui souligne.]

Des bribes de renseignements pouvant être divulgués, extraites de passages par ailleurs protégés ne peuvent être prélevées sans poser de problèmes sérieux.

Finalement, j'ai décidé que les coupures effectuées par le solliciteur général, bien qu'elles soient peut-être plus considérables que ce que les lois prévoient, sont malgré tout conformes aux principes exposés précédemment. En effet, on remarque qu'en certains endroits un véritable effort a été fait pour communiquer les renseignements qui pouvaient l'être sans poser de problèmes sérieux. J'aurais agi de façon différente de l'intimé quant à quelques termes isolés qui ont été retirés de paragraphes qui peuvent par ailleurs être divulgués. Leur retrait semble inutile compte tenu des coupures appropriées qui ont été effectuées dans les passages antérieurs et ultérieurs. On trouve trois exemples de ce problème à la page 7 du rapport, mais ils ne sont pas suffisamment importants pour justifier la délivrance d'une ordonnance. L'avocat a reconnu à l'audience que ces petites coupures ont vraisemblablement été effectuées par erreur.

À tout autre égard, le traitement des renseignements effectué par l'intimé m'apparaît conforme aux exigences de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Pour ces motifs, la demande est donc rejetée avec dépens.