

T-426-95

T-426-95

The Information Commissioner of Canada (*Applicant*)

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

v.

c.

The Minister of Public Works and Government Services (*Respondent*)

Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux (*intimé*)

and

et

Matthew McCreery (*Added Party*)

Matthew McCreery (*partie jointe*)

INDEXED AS: CANADA (INFORMATION COMMISSIONER) v. CANADA (MINISTER OF PUBLIC WORKS AND GOVERNMENT SERVICES) (T.D.)

RÉPERTORIÉ: CANADA (COMMISSAIRE À L'INFORMATION) c. CANADA (MINISTRE DES TRAVAUX PUBLICS ET DES SERVICES GOUVERNEMENTAUX) (1^{re} INST.)

Trial Division, Richard J.—Ottawa, May 13 and September 23, 1996.

Section de première instance, juge Richard—Ottawa, 13 mai et 23 septembre 1996.

Access to information — Judicial review of refusal by Minister of Public Works to disclose names of former MPs in receipt of pension under Members of Parliament Retiring Allowances Act — Requested information personal information prima facie exempted from disclosure under Access to Information Act, s. 19(1) — As much of information publicly available, or release consented to pursuant to s. 19(2)(a), (b) Minister not having discretion to refuse release — Remainder ought to be disclosed since public interest outweighing unsupported claim to personal interest pursuant to s. 19(2)(c) and Privacy Act, s. 8(2)(m)(i) — Public interest being to assist public in assessing fairness of pension scheme — Discretionary benefit exception in s. 3(1) not applicable.

Accès à l'information — Demande de contrôle judiciaire à l'égard du refus par le ministre des Travaux publics de communiquer les noms des anciens parlementaires recevant ou ayant reçu des prestations de retraite en application de la Loi sur les allocations de retraite des parlementaires — Les renseignements demandés sont des renseignements personnels qui, à première vue, sont soustraits à la communication aux termes de l'art. 19(1) de la Loi sur l'accès à l'information — Étant donné que le public a accès à une bonne partie des renseignements ou que leur communication a fait l'objet d'un consentement, conformément à l'art. 19(2)(a) et b), le ministre n'est pas autorisé à refuser de les divulguer — Les autres renseignements devraient être communiqués, car l'intérêt public l'emporte sur l'intérêt privé non justifié, conformément à l'art. 19(2)(c) de la Loi sur l'accès à l'information et à l'art. 8(2)(m)(i) de la Loi sur la protection des renseignements personnels — L'intérêt public réside dans la nécessité d'aider le public à évaluer l'équité du régime de retraite — L'exemption prévue à l'art. 3(1) au titre de l'avantage facultatif ne s'applique pas.

Practice — Parties — Intervention — Information Commissioner applied for judicial review pursuant to Access to Information Act, ss. 3, 42(1)(a) of refusal to disclose names of MPs in receipt of statutory pension — Requester applied pursuant to Access to Information Act, s. 42(2) to be made party — Filing notice of intervention pursuant to R. 1611; indicating intention to raise issue of benefit amounts — R. 1611 allowing intervenor to address Court on issue already before it — S. 42(2) giving right to appear as party to review — Commissioner's application in accord with RR. 319, 321.1, setting out criteria to be met to grant Court jurisdiction to hear issues raised in

Pratique — Parties — Intervention — Le commissaire à l'information a présenté une demande de contrôle judiciaire fondée sur les art. 3 et 42(1)(a) de la Loi sur l'accès à l'information à l'égard du refus de divulguer les noms des parlementaires recevant ou ayant reçu des prestations de retraite — L'auteur de la demande de renseignements a demandé d'être constitué partie conformément à l'art. 42(2) de la Loi sur l'accès à l'information — Il a déposé un avis d'intervention en application de la Règle 1611 dans lequel il a indiqué son intention de soulever la question du montant des prestations — La Règle 1611 permet à l'intervenant de présenter des observations à la Cour au

application for judicial review — Not requesting disclosure of benefit amounts — Intervenor cannot circumvent process, raise issues not argued by parties.

This was an application for judicial review of a refusal by the Minister of Public Works and Government Services to disclose to the added party, Mr. McCreery, the names of former MPs in receipt of pension benefits pursuant to the *Members of Parliament Retiring Allowances Act* (the MPRA) since it was enacted in 1952. Under the MPRA Act, an MP who has six years of service and who is retired is entitled to a pension.

Access to Information Act, subsection 19(1) requires the head of a government institution to refuse to disclose any record requested under the Act that contains personal information. The parties agreed that the requested information was personal and exempted from disclosure. Paragraph 3(l) excepts from inclusion in the definition of "personal information" information relating to any discretionary benefit of a financial nature. Subsection 19(2) permits the disclosure of personal information if (a) the individual to whom it relates consents to the disclosure; (b) the information is publicly available; or (c) the disclosure is in accordance with *Privacy Act*, section 8. *Privacy Act*, subparagraph 8(2)(m)(i) permits the disclosure of personal information where the public interest in disclosure clearly outweighs any invasion of privacy that could result from the disclosure. The Minister denied the request under the public interest override based on legal advice recommending that where there are doubts about the public availability of the information, the benefit of the doubt must be given in favour of protecting the information. After investigating McCreery's complaint, the Information Commissioner offered to initiate a court action for the release of the names of former MPs in receipt of pensions, but not for the benefit amounts. The Information Commissioner applied to the Court pursuant to *Access to Information Act*, section 3 and paragraph 42(1)(a) and filed an originating notice of motion pursuant to *Federal Court Rules*, Rule 319. McCreery applied to be made a party to the applicant's judicial review pursuant to *Access Act*, subsection 42(2) and filed a notice of intervention pursuant to Rule 1611 wherein he indicated an intention to raise the issue of benefit amounts.

sujet d'une question dont celle-ci est déjà saisie — L'art. 42(2) permet à une personne de comparaître comme partie à l'instance — La demande du commissaire est conforme aux Règles 319 et 321.1, qui énoncent les critères devant être établis pour qu'il soit permis de conclure que la Cour a la compétence voulue pour entendre les questions soulevées dans la demande de contrôle judiciaire — La demande ne concerne pas la divulgation des montants des prestations — L'intervenant ne peut contourner les exigences énoncées dans les Règles et soulever des questions non plaidées par les parties.

Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire à l'égard du refus par le ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux de communiquer à la partie jointe, M. McCreery, les noms d'anciens parlementaires recevant ou ayant reçu des prestations de retraite conformément à la *Loi sur les allocations de retraite des parlementaires* (LARP) depuis la promulgation de cette Loi en 1952. Selon la LARP, le parlementaire qui compte six années de service a droit à une pension à sa retraite.

Le paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information* oblige le responsable de l'institution fédérale à refuser de communiquer un document demandé qui renferme des renseignements personnels. Les parties ont convenu que les renseignements demandés étaient des renseignements personnels soustraits à la communication. L'alinéa 3l) exclut de la définition des «renseignements personnels» les renseignements portant sur un avantage financier facultatif. Le paragraphe 19(2) permet la communication de renseignements personnels dans les cas où a) l'individu qu'ils concernent y consent; b) le public y a accès; c) la communication est conforme à l'article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Le sous-alinéa 8(2)m(i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* permet la communication de renseignements personnels lorsque des raisons d'intérêt public justifieraient nettement une éventuelle violation de la vie privée pouvant découler de la communication. Le ministre a refusé la demande fondée sur la prépondérance de l'intérêt public en invoquant l'avis juridique qu'il avait reçu et selon lequel, en cas de doute concernant l'accès public aux renseignements, il faut accorder le bénéfice du doute en faveur de la protection de ceux-ci. Après avoir mené une enquête au sujet de la plainte de M. McCreery, le commissaire à l'information a proposé d'engager des procédures judiciaires afin d'obtenir la communication des noms des anciens parlementaires recevant ou ayant reçu des prestations de retraite, mais non des montants des prestations. Le commissaire à l'information a déposé une demande auprès de la Cour en application de l'article 3 et de l'alinéa 42(1)a) de la *Loi sur l'accès à l'information* ainsi qu'un avis introductif de requête conformément à la Règle 319 des *Règles de la Cour fédérale*. M. McCreery a demandé d'être constitué partie à la demande de contrôle judiciaire du requérant conformément au paragraphe 42(2)

The issues were: (1) whether McCreery, as an added party, could raise the issue of benefit amounts; (2) whether the requested information should be disclosed under the discretionary benefit exception set out in paragraph 3(*l*); (3) whether the requested information should be disclosed pursuant to paragraph 19(2)(*a*) or (*b*); and (4) whether the public interest in the information outweighed the private interest in preserving confidentiality.

Held, the application should be allowed.

(1) Rules 319 and 321.1 set out the criteria that must be met for the Court to have jurisdiction to hear issues raised in an application for judicial review. Rule 319 provides that an application to the Court shall be made by originating notice of motion setting out the precise relief sought. Rule 321.1 sets out the general procedure to be followed in originating applications, particularly with respect to the filing of parties' records. The purpose of Rule 1611 is to grant intervenor status in a judicial review proceeding and to allow the intervenor to address the Court on an issue that is already before it. Access Act, subsection 42(2) gives a person a right to appear as a party to the review, namely that filed in Court pursuant to section 3 and paragraph 42(1)(*a*) and Rules 319 and 321.1. McCreery could not circumvent this process by raising arguments during the discovery process or by serving a notice of intervention, and the respondent could not grant that jurisdiction by deeds or by consent. Since McCreery was simply an intervenor, he could not raise issues not argued by the parties.

(2) The discretionary benefit exception set out in paragraph 3(*l*) did not apply. There is nothing discretionary about who receives a pension benefit under the MPRA Act. If the two requirements are met i.e. the MP is retired, and he or she had six years of service, then a pension benefit is payable.

(3) The Minister had no discretion to refuse to disclose information that was publicly available or whose release was consented to. The requested information was public knowledge within the meaning of paragraph 19(2)(*b*). A person may visit the Library of Parliament and request the *Canadian Directory of Parliament*, which is a list of all

de la *Loi sur l'accès à l'information* et a déposé en application de la Règle 1611 un avis d'intervention dans lequel il a indiqué son intention de soulever la question des montants des prestations.

Les questions en litige étaient celles de savoir si (1) M. McCreery, comme partie jointe, pouvait soulever la question des montants des prestations; (2) les renseignements demandés devraient être communiqués aux termes de l'exception prévue à l'alinéa 3*l*), qui concerne les renseignements portant sur un avantage facultatif; (3) les renseignements demandés devraient être communiqués en application des alinéas 19(2)*a*) ou *b*); et (4) l'intérêt public lié aux renseignements l'emporte sur l'intérêt privé rattaché à la protection de leur caractère confidentiel.

Jugement: la demande doit être accueillie.

(1) Les Règles 319 et 321.1 énoncent les critères devant être établis pour qu'il soit permis de conclure que la Cour a la compétence voulue pour entendre les questions soulevées dans une demande de contrôle judiciaire. Selon la Règle 319, toute demande à la Cour doit être présentée au moyen d'un avis introductif de requête qui énonce le redressement précis recherché. La Règle 321.1 énonce la procédure générale à suivre dans les requêtes introductives d'instance, notamment en ce qui a trait au dépôt des dossiers des parties. La Règle 1611 vise à accorder à une personne le statut d'intervenant dans une demande de contrôle judiciaire et à permettre à cette personne de présenter des observations à la Cour au sujet d'une question dont celle-ci est déjà saisie. Le paragraphe 42(2) de la *Loi sur l'accès à l'information* permet à une personne de comparaître comme partie à l'instance, en l'occurrence, la demande de contrôle judiciaire déposée auprès de la Cour aux termes de l'article 3 et de l'alinéa 42(1)*a*) ainsi que des Règles 319 et 321.1. M. McCreery ne pouvait contourner ces exigences en soulevant des arguments au cours de l'interrogatoire préalable ou en signifiant un avis d'intervention et l'intimé ne pouvait accorder cette compétence à la Cour, que ce soit par des actes formalistes ou par son consentement. Étant donné que M. McCreery était simplement intervenant, il ne pouvait soulever des questions non plaidées par les parties.

(2) L'exception énoncée à l'alinéa 3(1) au titre de l'avantage facultatif ne s'applique pas. La question de savoir qui reçoit une pension de retraite aux termes de la LARP ne comporte aucun élément facultatif. Si les deux exigences sont respectées, c'est-à-dire si le parlementaire est à la retraite et qu'il compte six années de service, une pension de retraite sera versée.

(3) Le ministre n'avait pas le pouvoir discrétionnaire voulu pour refuser de communiquer des renseignements auxquels le public a accès ou qui ont fait l'objet d'un consentement. Les renseignements demandés sont des renseignements auxquels le public a accès au sens de l'alinéa 19(2)*b*). Toute personne peut se rendre à la

former members of Parliament with the day they were first elected. That permission is needed to use the Library of Parliament does not detract from the public availability of the requested information. Moreover, the requested information may be gleaned from other sources. The very small number of MPs who purchased back their prior years of service was not, however, publicly available information.

The release of roughly one third of the requested information has been consented to.

There is no purpose to be served by interpreting paragraphs 19(2)(a) and (b) as discretionary. The purpose of paragraphs 19(2)(a) and (b) is to be directive. If the interested party consents to the release of information, or if information is in the public domain, then the head of a government institution is directed to disclose that information.

(4) Information which was not publicly available or which had not been the subject of a consent to release should also be disclosed since the public interest outweighed the unsupported claim to a private interest. The public interest in the requested information was to assist the public in assessing the fairness of the current pension scheme. The expectation of privacy in this case was diminished because the MPRA Act was enacted by MPs, who are accountable to the public, exclusively for their own benefit. Also a very small number of names was involved so that the public interest far outweighed whatever privacy interest there may have been.

Furthermore, the Minister did not balance the competing interests as required by the Act. Giving the benefit of the doubt does not evince a weighing of competing interests. The Minister accepted without question the legal advice. There was no evidence indicating how the Minister arrived at his decision.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Access to Information Act, R.S.C., 1985, c. A-1, ss. 2(1), 3 "government institution", 4(1)(b), 19, 41, 42, 48, 53(1).

An Act to amend the Members of Parliament Retiring Allowances Act and to provide for the continuation of a certain provision, S.C. 1995, c. 30.

An Act to enact the Access to Information Act and the Privacy Act, to amend the Federal Court Act and

Bibliothèque du Parlement et demander le Canadian Directory of Parliament, qui renferme une liste de tous les anciens parlementaires ainsi qu'une mention de la date à laquelle ils ont été élus pour la première fois. Même s'il est nécessaire d'obtenir l'autorisation afin d'utiliser les services de la Bibliothèque du Parlement, il n'en demeure pas moins que le public a accès aux renseignements demandés. De plus, ceux-ci peuvent être obtenus de plusieurs autres sources. Toutefois, le nombre infime de parlementaires qui ont racheté leurs années de service antérieures ne constitue pas un renseignement auquel le public a accès.

Environ le tiers des personnes visées par la demande de renseignements ont consenti à la communication de ceux-ci.

Il n'est pas utile d'interpréter les exemptions des alinéas 19(2)a) et b) comme des exemptions discrétionnaires. L'objet de ces deux dispositions est d'obliger. Elles visent à obliger le responsable de l'institution fédérale concernée à donner communication des renseignements lorsque la partie intéressée y consent ou lorsque lesdits renseignements font partie du domaine public.

(4) Les renseignements auxquels le public n'a pas accès ou dont la communication n'a pas fait l'objet d'un consentement devraient également être divulgués, étant donné que l'intérêt public l'emporte sur l'intérêt privé non justifié. L'intérêt public lié aux renseignements demandés réside dans la nécessité d'aider le public à évaluer l'équité du régime de retraite actuel. L'attente en matière de vie privée en l'espèce est moindre, parce que la LARP a été édictée par des parlementaires, qui doivent répondre au public, pour l'avantage exclusif de ces personnes. De plus, le nombre de noms concernés est si peu élevé que l'intérêt public l'emporte nettement sur les intérêts privés liés à la non-communication.

Par ailleurs, le ministre n'a pas soupesé les intérêts opposés, comme il devait le faire selon la Loi. Accorder le bénéfice du doute ne signifie pas nécessairement soupeser les intérêts opposés. Le ministre a accepté inconditionnellement l'avis juridique. Il n'existe aucun élément de preuve indiquant comment le ministre en est arrivé à sa décision.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Loi édictant la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels, modifiant la Loi sur la preuve au Canada et la Loi sur la Cour fédérale et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois, S.C. 1980-81-82-83, ch. 111, ann. I, II.

Loi instituant la retraite des membres du Sénat, S.C. 1965, ch. 4.

the Canada Evidence Act, and to amend certain other Acts in consequence thereof, S.C. 1980-81-82-83, c. 111, Sch. I, II.

An Act to make provision for the retirement of members of the Senate, S.C. 1965, c. 4.

Federal Court Rules, C.R.C., c. 663, RR. 319 (as am. by SOR '88-221, s. 4), 321.1 (as enacted *idem*, s. 7; 92-43, s. 4), 1611 (as enacted *idem*, s. 19).

Members of Parliament Retiring Allowances Act, R.S.C., 1985, c. M-5.

Members of Parliament Retiring Allowances Act (The), S.C. 1952, c. 45.

Privacy Act, R.S.C., 1985, c. P-21, ss. 3 "personal information", 7, 8, 26.

Loi modifiant la Loi sur les allocations de retraite des parlementaires et prévoyant le rétablissement d'une disposition, L.C. 1995, ch. 30.

Loi sur l'accès à l'information, L.R.C. (1985), ch. A-1, art. 2(1), 3 «institution fédérale», 4(1)b) (mod. par L.C. 1992, ch. 1, art. 144), 19, 41, 42, 48, 53(1).

Loi sur la protection des renseignements personnels, L.R.C. (1985), ch. P-21, art. 3 «renseignements personnels», (mod. par L.C. 1992, ch. 1, art. 144) 7, 8, 26.

Loi sur les allocations de retraite des députés, S.C. 1952, ch. 45.

Loi sur les allocations de retraite des parlementaires, L.R.C. (1985), ch. M-5.

Règles de la Cour fédérale, C.R.C., ch. 663, Règles 319 (mod. par DORS/88-221, art. 4), 321.1 (éditée, *idem*, art. 7; 92-43, art. 4), 1611 (éditée, *idem*, art. 19).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Dagg v. Canada (Minister of Finance), [1995] 3 F.C. 199; (1995), 124 D.L.R. (4th) 553; 181 N.R. 139 (C.A.); *Information Commissioner (Canada) v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1986] 3 F.C. 63; (1986), 11 C.P.R. (3d) 81; 5 F.T.R. 287 (T.D.); *Canadian Assn. of Regulated Importers v. Canada (Attorney General)*, [1994] 2 F.C. 247; (1994), 17 Admin. L.R. (2d) 121; 164 N.R. 342 (C.A.).

DISTINGUISHED:

Canadian Jewish Congress v. Canada (Minister of Employment and Immigration), [1996] 1 F.C. 268; (1995), 102 F.T.R. 30 (T.D.); *Sutherland v. Canada (Minister of Indian and Northern Affairs)*, [1994] 3 F.C. 527; (1994), 115 D.L.R. (4th) 265; 77 F.T.R. 241 (T.D.); *Terry v. Canada (Minister of National Defence)* (1994), 30 Admin. L.R. (2d) 122; 86 F.T.R. 266 (F.C.T.D.).

CONSIDERED:

Kelly v. Canada (Solicitor General) (1992), 6 Admin. L.R. (2d) 54; 53 F.T.R. 147 (F.C.T.D.); aff'd (1993), 13 Admin. L.R. (2d) 304; 154 N.R. 319 (F.C.A.).

REFERRED TO:

Al Yamani v. Canada (Solicitor General), [1996] 1 F.C. 174; (1995), 129 D.L.R. (4th) 226; 32 C.R.R. (2d) 295; 103 F.T.R. 105; 31 Imm. L.R. (2d) 191 (T.D.); *International Fund for Animal Welfare, Inc. v.*

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Dagg c. Canada (Ministre des Finances), [1995] 3 C.F. 199; (1995), 124 D.L.R. (4th) 553; 181 N.R. 139 (C.A.); *Commissaire à l'information (Canada) c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1986] 3 C.F. 63; (1986), 11 C.P.R. (3d) 81; 5 F.T.R. 287 (1^{re} inst.); *Assoc. canadienne des importateurs réglementés c. Canada (Procureur général)*, [1994] 2 C.F. 247; (1994), 17 Admin. L.R. (2d) 121; 164 N.R. 342 (C.A.).

DISTINCTION FAITE AVEC:

Congrès juif canadien c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration), [1996] 1 C.F. 268; (1995), 102 F.T.R. 30 (1^{re} inst.); *Sutherland c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1994] 3 C.F. 527; (1994), 115 D.L.R. (4th) 265; 77 F.T.R. 241 (1^{re} inst.); *Terry c. Canada (Ministre de la Défense nationale)* (1994), 30 Admin. L.R. (2d) 122; 86 F.T.R. 266 (C.F. 1^{re} inst.).

DÉCISION EXAMINÉE:

Kelly c. Canada (Solliciteur général) (1992), 6 Admin. L.R. (2d) 54; 53 F.T.R. 147 (C.F. 1^{re} inst.); conf. par. (1993), 13 Admin. L.R. (2d) 304; 154 N.R. 319 (C.A.F.).

DÉCISIONS CITÉES:

Al Yamani c. Canada (Solliciteur général), [1996] 1 C.F. 174; (1995), 129 D.L.R. (4th) 226; 32 C.R.R. (2d) 295; 103 F.T.R. 105; 31 Imm. L.R. (2d) 191 (1^{re} inst.); *Fonds international pour la défense des ani-*

Canada, [1988] 3 F.C. 590; (1988), 83 N.R. 301 (C.A.); *Grand Council of the Crees (of Quebec) v. Canada (Minister of External Affairs and International Trade)*, [1996] F.C.J. No. 903 (T.D.) (QL).

APPLICATION for judicial review of the Minister's refusal to disclose the names of former MPs in receipt of pension benefits pursuant to the *Members of Parliament Retiring Allowances Act* since it was enacted in 1952. Application allowed.

COUNSEL:

Daniel Brunet for applicant.
Terrence Joyce for respondent.

APPEARANCE:

Matthew McCreery on his own behalf.

SOLICITORS:

Office of the Information Commissioner of Canada for the applicant.
Attorney General of Canada for respondent.

ADDED PARTY ON HIS OWN BEHALF:

Matthew McCreery.

The following are the reasons for order rendered in English by

- 1 RICHARD J.: This is an application by the Information Commissioner pursuant to section 41 of the *Access to Information Act*,¹ (the Access Act), for a review of the decision by the respondent Minister to withhold records in his control relating to the names of former members of Parliament in receipt of pension benefits pursuant to the *Members of Parliament Retiring Allowances Act*,² (the MPRA Act), since it was enacted in 1952 [S.C. 1952, c. 45].

Legislative History

- 2 Under the MPRA Act, a member of Parliament (MP) who has six years of service and who is

maux, Inc. c. Canada, [1988] 3 C.F. 590; (1988), 83 N.R. 301 (C.A.); *Grand conseil des Cris (du Québec) c. Canada (Ministre des Affaires extérieures et du Commerce international)*, [1996] A.C.F. n° 903 (1^{re} inst.) (QL).

DEMANDE de contrôle judiciaire à l'égard du refus par le ministre de communiquer les noms d'anciens parlementaires ayant reçu ou recevant des prestations de retraite conformément à la *Loi sur les allocations de retraite des parlementaires* depuis la promulgation de cette Loi en 1952. Demande accueillie.

AVOCATS:

Daniel Brunet pour le requérant.
Terrence Joyce, pour l'intimé.

A COMPARU:

Matthew McCreery pour lui-même.

PROCUREURS:

Commissariat à l'information du Canada pour le requérant.
Le procureur général du Canada pour l'intimé.

PARTIE JOINTE POUR ELLE-MÊME:

Matthew McCreery.

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

- 1 LE JUGE RICHARD: Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire fondée sur l'article 41 de la *Loi sur l'accès à l'information*¹ (la *Loi sur l'accès à l'information*) et présentée par le Commissaire à l'information à l'égard du refus par le ministre intimé de communiquer les documents sous son contrôle se rapportant aux noms d'anciens parlementaires qui ont reçu des prestations de retraite conformément à la *Loi sur les allocations de retraite des parlementaires*² (la LARP) depuis la promulgation de cette Loi en 1952 [S.C. 1952, ch. 45].

Origine législative

- 2 Selon la LARP, le parlementaire qui compte six années de service a droit à une pension à sa retraite.

retired is entitled to a pension. An MP whose service has been interrupted may elect to direct his/her prior years of service toward the six-year requirement. For example, an MP who had two non-consecutive five-year terms of parliamentary service would be entitled to a pension under the MPRA Act if that MP elected to reinstate, or "buy-back", the first term of service.

Le parlementaire dont le service a été interrompu peut décider d'affecter ses années de service antérieures à l'exigence de six années. Ainsi, le parlementaire qui compte deux périodes de service parlementaire non consécutives d'une durée de cinq ans chacune aurait droit à une pension aux termes de la LARP s'il décidait de rétablir ou de «racheter» la première période de service.

3 In 1965, the MPRA Act was amended to provide coverage for the members of the Senate of Canada [*An Act to make provision for the retirement of members of the Senate*, S.C. 1965, c. 4].

En 1965, la LARP a été modifiée de façon à couvrir également les membres du Sénat canadien [*Loi instituant la retraite des membres du Sénat*, S.C. 1965, ch. 4].

4 In 1995 [S.C. 1995, c. 30] the MPRA Act was again amended, after a federal election in which pensions were part of the public debate, to provide MPs, among other things, the option of donating their pension benefits as a gift to the Crown.

En 1995 [L.C. 1995, ch. 30], la LARP a été modifiée de nouveau par suite d'une élection fédérale au cours de laquelle un débat public a été tenu au sujet, notamment, de la possibilité pour les parlementaires de faire don à Sa Majesté de leurs allocations de retraite.

Background

Faits à l'origine du litige

5 On September 1, 1993, Matthew McCreery, a resident of Canada pursuant to paragraph 4(1)(b) of the Access Act, made an access request to the Department of Supply and Services seeking the following information:

Le 1^{er} septembre 1993, Matthew McCreery, résident du Canada conformément à l'alinéa 4(1)b) [mod. par L.C. 1992, ch. 1, art. 144] de la *Loi sur l'accès à l'information*, a présenté au ministère des Approvisionnements et Services une demande d'accès en vue d'obtenir les renseignements suivants:

1) As of September 1, 1993, the identity of every actual and eligible recipient of a retirement pension by or under the *Members of Parliament Retiring Allowances Act* since its original enactment;

[TRADUCTION] 1) L'identité, le 1^{er} septembre 1993, de chaque prestataire réel et admissible d'une pension de retraite aux termes de la *Loi sur les allocations de retraite des parlementaires* depuis la promulgation initiale de cette Loi.

2) In the case of actual recipients to whom pension payments have ceased, the total amount of the retirement pension that has been issued to each such recipient;

2) Dans le cas des prestataires réels qui ont cessé de recevoir des allocations de retraite, le montant total de la pension de retraite qui a été versé à chacun d'eux.

3) In the case of actual recipients to whom pension payments continue, the total amount of the retirement pension that has been issued to each such recipient as of September 1, 1993; and

3) Dans le cas des prestataires réels qui ont cessé de recevoir des allocations de retraite, le montant total de la pension de retraite qui a été versé à chacun d'eux le 1^{er} septembre 1993.

4) For each actual recipient, the actual or true portion of the total amount of the retirement pension issued to each recipient that is attributable to any form of Government contribution, adjustment, or other pecuniary credit or expenditure.

4) Dans le cas de chacun des prestataires réels, la partie réelle du montant total de la pension de retraite versée qui est attribuable à une forme de contribution, de rajustement ou de tout autre crédit ou dépense pécuniaire du gouvernement.

6 Shortly after Mr. McCreery's request was denied, he lodged a complaint with the Information Commissioner who, after his own investigation, sent the following letter to Mr. McCreery dated January 11, 1995:

With your consent, I am prepared to initiate, and bear the expenses of, a court proceeding pursuant to paragraph 42(1)(a) of the access law. A form is included on which you may record your consent should you decide to give it.

In coming to your decision about giving consent, you should be aware that I would be only asking the Federal court to order the release of the names of former MPs in receipt of pensions. I would not be seeking disclosure of all the information which you originally sought. Should you wish to have the Court consider whether all the information withheld from you should be disclosed, you must make application to the Court on your own, pursuant to section 41 or 42(2),³ within 45 days of receiving this report.

Nature of the Application for Judicial Review

(1) The Status of the Added Party

7 The first issue before me is the status of Mr. McCreery in this proceeding.

8 The Information Commissioner told Mr. McCreery that he could appear, pursuant to subsection 42(2) of the Access Act, as a party to the review, being the Information Commissioner's application which, as explained by him, is a request for the disclosure only of the names of former MPs in receipt of pension payments. The letter stated that if Mr. McCreery wished to seek disclosure of all the information encompassed by his original request, then Mr. McCreery would have to file his own application for judicial review with this Court pursuant to section 41 of the Access Act.

9 The Information Commission filed the following originating notice of motion on March 3, 1995:

6 Peu de temps après avoir vu sa demande refusée, M. McCreery a déposé une plainte auprès du Commissaire à l'information qui, à l'issue de sa propre enquête, lui a envoyé la lettre suivante en date du 11 janvier 1995:

[TRADUCTION] Avec votre consentement, je suis prêt à engager des procédures judiciaires fondées sur l'alinéa 42(1)a) de la *Loi sur l'accès à l'information* et à supporter les frais s'y rapportant. Vous trouverez sous pli une formule sur laquelle vous pourrez consigner votre consentement, si vous décidez de le donner.

Avant de prendre votre décision au sujet de votre consentement, vous devriez savoir que je demanderai uniquement à la Cour fédérale d'ordonner la communication des noms des anciens parlementaires qui reçoivent ou ont reçu des prestations de retraite et que je ne tenterai nullement d'obtenir la divulgation de tous les renseignements que vous avez demandés initialement. Si vous souhaitez que la Cour détermine si tous les renseignements dont la communication vous a été refusée devraient être divulgués, vous devrez présenter une demande à la Cour de votre propre chef, conformément à l'article 41 ou au paragraphe 42(2)³, dans les 45 jours suivant la réception du présent compte rendu.

Nature de la demande de contrôle judiciaire

(1) Le statut de la partie jointe

7 La première question que je dois trancher concerne le statut de M. McCreery en l'espèce.

8 Le Commissaire à l'information a fait savoir à M. McCreery que, conformément au paragraphe 42(2) de la *Loi sur l'accès à l'information*, celui-ci pourrait comparaître à titre de partie à l'instance, soit la demande du Commissaire, qui porte uniquement, comme il l'a expliqué, sur la divulgation des noms des anciens parlementaires recevant ou ayant reçu des prestations de retraite. Dans sa lettre, le Commissaire a ajouté que, s'il souhaitait obtenir la communication de tous les renseignements mentionnés dans sa demande initiale, M. McCreery devrait déposer sa propre demande de contrôle judiciaire auprès de la Cour conformément à l'article 41 de la *Loi sur l'accès à l'information*.

9 Le 3 mars 1995, le Commissaire à l'information a déposé l'avis introductif de requête suivant:

TAKE NOTICE that an application will be made by the Information Commissioner of Canada, pursuant to paragraph 42(1)(a) of the *Access to Information Act*, R.S.C. 1985, c. A-1 (the *Act*) before the Federal Court at Ottawa, at a date to be fixed by the Court upon motion for directions to be followed by the parties.

The applicant seeks a review of the refusal of the respondent to disclose some of the information contained in records requested under the *Act* by the above-mentioned individual (the requestor).

The applicant requests an order pursuant to s. 49 of the *Act* directing the respondent to disclose to the requestor the records or portions thereof which the applicant concluded pursuant to s. 37 of the *Act*, do not qualify for exemption from disclosure under the provisions relied upon by the respondent, being: section 19 of the *Act*. In particular, the applicant requests an order directing the respondent to disclose to the requestor the names of former Members of Parliament in receipt of benefits under the *Members of Parliament Retiring Allowances Act* [R.S., 1985 c. M-5; 1992, c. 46, s. 81] (the "MPRA act"). This information is hereinafter referred to as the 'disputed information'.

10 Mr. McCreery elected to be made a party to the applicant's judicial review pursuant to subsection 42(2) of the *Access Act*, and filed a notice of intervention on March 24, 1995. However, the notice of intervention included the following paragraphs:

AND FURTHER TAKE NOTICE that in addition to the issues raised by the Information Commissioner of Canada, the added party will raise the following issues:

– the issue of the amounts of benefits for each former MP recipients.

Mr. McCreery raised the issue of the benefit amounts again during the discovery process leading up to this judicial review causing some confusion amongst the parties. When counsel for the respondent was asked whether the amounts received by pension recipients as well as their names were the issues before the Court, he agreed and sought leave to file further affidavit evidence in support of the Minister's decision to withhold information concerning the amounts.

[TRADUCTION] SACHEZ QUE le Commissaire à l'information du Canada présentera à la Cour fédérale du Canada une demande fondée sur l'alinéa 42(1)a) de la *Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. (1985), ch. A-1 (la *Loi*), à la date que la Cour fixera sur présentation d'une requête visant à obtenir des directives quant à la conduite des parties.

Le requérant demande la révision du refus par l'intimé de divulguer certains renseignements contenus dans les documents visés par la demande que la personne mentionnée ci-dessus (le demandeur) a présentée aux termes de la *Loi*.

Le requérant demande une ordonnance fondée sur l'article 49 de la *Loi* en vue d'enjoindre à l'intimé de communiquer au demandeur les documents ou les parties de ceux-ci qui, d'après la conclusion à laquelle le requérant en est arrivé conformément à l'article 37 de la *Loi*, ne peuvent faire l'objet d'une exemption selon les dispositions que l'intimé invoque, soit l'article 19 de la *Loi*. Plus précisément, le requérant demande une ordonnance enjoignant à l'intimé de communiquer au demandeur les noms des anciens parlementaires recevant ou ayant reçu des prestations de retraite en application de la *Loi sur les allocations de retraite des parlementaires* [L.R.C. (1985), ch. M-5; 1992, ch. 46, article 81] (la «LARP»). Lesdits renseignements sont ci-après appelés les «renseignements contestés».

M. McCreery a décidé d'être constitué partie à la demande de contrôle judiciaire du requérant conformément au paragraphe 42(2) de la *Loi sur l'accès à l'information* et, le 24 mars 1995, il a déposé un avis d'intervention qui comprenait toutefois les paragraphes suivants:

[TRADUCTION] SACHEZ ÉGALEMENT qu'en plus des questions soulevées par le Commissaire à l'information du Canada, la partie jointe soumettra la question suivante:

– la question du montant des allocations versées à chaque prestataire qui est un ancien parlementaire.

Au cours de l'interrogatoire préalable qui a mené à l'audition de la présente demande de contrôle judiciaire, M. McCreery a de nouveau soulevé la question du montant des prestations, ce qui a créé de la confusion entre les parties. Lorsqu'il s'est fait demander si les questions dont la Cour était saisie portaient à la fois sur les montants reçus par les prestataires et sur leurs noms, l'avocat de l'intimé a répondu par l'affirmative et a demandé l'autorisation de déposer une autre preuve par affidavit au soutien du refus par le ministre de communiquer les renseignements concernant les montants.

- 11 In order to clarify the issues before me, I asked counsel for the applicant what the Information Commissioner was seeking. Counsel stated that the Information Commissioner sought only the release of the names of former MPs in receipt of pension payments under the MPRA Act as of the date of Mr. McCreery's initial request, September 1, 1993.
- 11 Afin de clarifier les questions dont je suis saisi, j'ai demandé à l'avocat du requérant quels étaient les renseignements dont le Commissaire à l'information demandait la divulgation et l'avocat a répondu que le Commissaire cherchait à obtenir uniquement la communication des noms des anciens parlementaires qui recevaient ou avaient reçu des prestations de retraite en application de la LARP à la date de la demande initiale de M. McCreery, soit le 1^{er} septembre 1993.
- (2) Jurisdiction to Hear Issues not Raised by the Applicant
- (2) Compétence pour entendre des questions non soulevées par le requérant
- 12 Counsel for the respondent questioned the Court's jurisdiction to hear Mr. McCreery on the issue of the amount of the pension benefits; notwithstanding his former statements and his application to seek leave to file further affidavit evidence on the subject. Counsel for the respondent argued that neither his words nor his actions could confer jurisdiction on this Court to hear Mr. McCreery on the amounts of the benefits if that jurisdiction did not exist before. I asked for written submissions on this matter.
- 12 L'avocat de l'intimé a mis en doute la compétence dont la Cour dispose pour entendre M. McCreery quant à la question du montant des prestations de retraite, malgré ses déclarations précédentes et sa demande d'autorisation de déposer une autre preuve par affidavit à ce sujet. L'avocat de l'intimé a soutenu que ni les propos de M. McCreery non plus que ses actions ne peuvent conférer à la Cour la compétence voulue pour l'entendre au sujet du montant des prestations si ladite compétence n'existait pas auparavant. J'ai demandé aux parties de me soumettre des observations écrites sur ce point.
- 13 Pursuant to section 3 and paragraph 42(1)(a) of the Access Act, jurisdiction to review a refusal of disclosure is given to this Court by filing an originating notice of motion as required by Rule 319 of the *Federal Court Rules* [C.R.C., c. 663 (as am. by SOR/88-221, s. 4)]. Rule 319 requires that an originating notice of motion set out the precise relief sought. In addition to Rule 319, an applicant must also satisfy Rule 321.1 [as enacted *idem*, s. 7; 92-43, s. 4] which sets out the general procedure to be followed in originating applications, particularly with respect to the filing of the parties' records.
- 13 Selon l'article 3 et l'alinéa 42(1)a) de la *Loi sur l'accès à l'information*, la compétence relative à la révision d'une décision portant sur le refus de communiquer des renseignements est conférée à la Cour par le dépôt d'un avis introductif de requête conformément à la Règle 319 des *Règles de la Cour fédérale* [C.R.C., ch. 663 (mod. par DORS/88-221, art. 4)], qui exige que l'avis en question énonce le redressement précis recherché. La partie requérante doit également se conformer à la Règle 321.1 [édictee, *idem*, art. 7; 92-43, art. 4], qui énonce la procédure générale à suivre dans les requêtes introductives d'instance, notamment quant au dépôt des dossiers des parties.
- 14 Since the purpose of Rules 319⁴ and 321.1⁵ is to commence a judicial review, they are detailed in their requirements so that the issues are clearly set out between the parties and before the Court so that the judicial review may proceed smoothly and fairly
- 14 Les Règles 319⁴ et 321.1⁵, qui portent sur l'introduction des demandes de contrôle judiciaire, énoncent des exigences détaillées de façon que chacune des parties expose clairement à l'autre partie et à la Cour les questions à trancher et que l'instance puisse

with opposing parties fully apprised of the issues in advance of the hearing.

15 The Information Commissioner made its application to the Court pursuant to section 3 and paragraph 42(1)(a) of the Access Act and filed an originating notice of motion pursuant to Rule 319 of the *Federal Court Rules*. On the other hand, Mr. McCreery made an application pursuant to subsection 42(2) and filed a notice of intervention pursuant to Federal Court Rule 1611 [as enacted by SOR/92-43, s. 19].⁶

16 The purpose of Rule 1611 is to grant a person intervenor status in a judicial review proceeding and to allow that person to address the Court on an issue that is already before it. Subsection 42(2) of the Access Act gives a person a right to appear as a party specifically to the review. In this case, the review is that which had been filed in this Court pursuant to section 3 and paragraph 42(1)(a) and in accordance with Rules 319 and 321.1; namely, the Information Commissioner's application for the release of names of former MPs in receipt of pension payments under the MPRA Act as of September 1, 1993, the date of the original request.

17 Rules 319 and 321.1 set out the criteria that must be met to grant this Court jurisdiction to hear issues raised in an application for judicial review. Mr. McCreery cannot circumvent this process by raising arguments during the discovery process or by serving a notice of intervention, nor can respondent's counsel grant that jurisdiction to this Court by deeds or by consent. It is an elementary rule of administrative law that parties cannot consent to the jurisdiction of a court if that court does not already possess the jurisdiction to hear the matter.

18 Since Mr. McCreery is simply an intervenor in this matter, I note the well-established principle that

se dérouler sans heurts et de façon équitable, chaque partie étant parfaitement informée des questions en litige avant l'audience.

15 Le Commissaire à l'information a présenté sa demande à la Cour conformément à l'article 3 et à l'alinéa 42(1)a) de la *Loi sur l'accès à l'information* et déposé un avis introductif de requête conformément à la Règle 319 des *Règles de la Cour fédérale*. Pour sa part, M. McCreery a présenté une demande fondée sur le paragraphe 42(2) et déposé un avis d'intervention conformément à la Règle 1611 [édic-tée par DORS/92-43, art. 19]⁶.

16 La Règle 1611 vise à accorder à une personne le statut d'intervenant dans une demande de contrôle judiciaire et à permettre à cette personne de présenter des observations à la Cour au sujet d'une question dont celle-ci est déjà saisie. Le paragraphe 42(2) de la *Loi sur l'accès à l'information* permet à une personne de comparaître comme partie à l'instance. Dans la présente affaire, l'instance est la demande de contrôle judiciaire qui avait été déposée auprès de la Cour aux termes de l'article 3 et de l'alinéa 42(1)a) et conformément aux Règles 319 et 321.1, soit la demande du Commissaire à l'information en vue d'obtenir la communication des noms des anciens parlementaires qui ont reçu ou recevaient des prestations de retraite en application de la LARP le 1^{er} septembre 1993, la date de la demande initiale.

17 Les Règles 319 et 321.1 énoncent les critères devant être établis pour qu'il soit permis de conclure que la Cour a la compétence voulue pour entendre les questions soulevées dans une demande de contrôle judiciaire. M. McCreery ne peut contourner ces exigences en soulevant des arguments au cours de l'interrogatoire préalable ou en signifiant un avis d'intervention et l'avocat de l'intimé ne peut accorder cette compétence à la Cour par des actes formalistes ou par son consentement. Selon une règle élémentaire du droit administratif, les parties ne peuvent admettre la compétence d'un tribunal si celui-ci n'en est pas déjà investi.

18 Étant donné que M. McCreery est simplement un intervenant en l'espèce, je souligne que, selon le

an intervenor cannot raise issues not argued by the parties.⁷

principe bien reconnu, un intervenant ne peut soulever des questions que les parties n'ont pas plaidées⁷.

(3) The Meaning to be Given to the Abbreviation "MP"

(3) Le sens à donner au mot «parlementaire»

19 Finally, there was some discussion as to whether the use of the abbreviation "MP" includes Senators, so that Mr. McCreery could be heard on the issue of the names of Senators in receipt of pension benefits, since the MPRA Act was amended in 1965 to include members of the Upper Chamber, and since a cross-examination of one of the affiants revealed that there are six Senators whose records found their way into the hands of the respondent Minister. It is clear from the record that the references by the Information Commissioner to MPs is intended to designate members of the House of Commons and not members of the Senate. Indeed, the Access Act does not apply to the Senate.⁸

19 Enfin, un débat a eu lieu sur la question de savoir si le mot «parlementaire» comprend les sénateurs, de sorte que M. McCreery pourrait être entendu sur la question du nom des sénateurs ayant reçu ou recevant des prestations de retraite, étant donné que la LARP a été modifiée en 1965 pour s'appliquer également aux membres du Sénat et qu'il appert du contre-interrogatoire de l'un des déposants que le ministre intimé a eu en sa possession les dossiers de six sénateurs. Il appert manifestement de la preuve que les renvois du Commissaire à l'information aux parlementaires visent les membres de la Chambre des communes et non les membres du Sénat. Effectivement, la *Loi sur l'accès à l'information* ne s'applique pas au Sénat⁸.

(4) Conclusion on Nature of the Application

(4) Conclusion quant à la nature de la demande

20 Therefore, the application before the Court is for the release of the names of former MPs, that is, members of the House of Commons, in receipt of pension payments under the MPRA Act as of September 1, 1993 (the requested information).

20 La demande dont la Cour est saisie porte donc sur la communication des noms des anciens parlementaires, soit les membres de la Chambre des communes, qui ont reçu ou recevaient des prestations de retraite en application de la LARP le 1^{er} septembre 1993 (les renseignements demandés).

21 Having determined the nature of the application before me, I turn now to this Court's review of the Minister's decision not to disclose the requested information.

21 Ayant déterminé la nature de la demande dont je suis saisi, j'examine maintenant la décision du ministre de ne pas communiquer les renseignements demandés.

Section 19: The Personal Information Exemption

Article 19: l'exemption relative aux renseignements personnels

22 The Minister claims that the requested information is exempted from disclosure pursuant to section 19, the personal information exemption of the Access Act.⁹

22 Le ministre soutient que les renseignements demandés sont soustraits à la communication aux termes de l'article 19, l'exemption relative aux renseignements personnels de la *Loi sur l'accès à l'information*⁹.

23 The operation of section 19 of the Access Act was most recently canvassed in *Canadian Jewish Congress v. Canada (Minister of Employment and*

23 L'application de l'article 19 de la *Loi sur l'accès à l'information* a été examinée très récemment dans l'affaire *Congrès juif canadien c. Canada (Ministre*

Immigration)¹⁰ and followed in *Grand Council of the Crees (of Quebec) v. Canada (Minister of External Affairs and International Trade)*.¹¹ The first step is to determine whether the Minister properly found that the requested information was exempted from disclosure pursuant to the personal information exemption.

24 Paragraphs 3(a) through 3(i) of the *Privacy Act* [R.S.C., 1985, c. P-21] broadly define "personal information" as being "information about an identifiable individual that is recorded in any form". Paragraphs 3(j) through 3(m) provide exceptions to what is included in the definition of "personal information" for the purposes of sections 7, 8 and 26 of the *Privacy Act* and section 19 of the *Access Act*. As explained by Chief Justice Isaac in the *Dagg v. Canada (Minister of Finance)*¹² case:

The *Access Act* and the *Privacy Act* were enacted by Parliament as schedules to *An Act to enact the Access to Information Act and the Privacy Act . . .* [etc.]¹³ and came into force at the same time. Their purposes are not obscure. The purpose of the *Access Act*, stated in subsection 2(1) of that Act, is to afford to the public access to information under the control of the Government of Canada in accordance with the principles expressed in the legislation and subject to the limited and specific exceptions contained therein. Section 19 of that Act, which relates to "personal information", describes only one of many such "limited and specific exceptions" contained in the Act. Similarly, the purpose of the *Privacy Act* is expressly stated in section 2 thereof in plain and unambiguous language. It is two-fold: to protect the privacy of individuals with respect to "personal information" about themselves held by an institution of the Government of Canada and to provide those individuals with a right of access to that information.

It is obvious that both statutes are to be read together, since section 19 of the *Access Act* does incorporate by reference certain provisions of the *Privacy Act*. Nevertheless, there is nothing in the language of either statute which suggests, let alone compels, the conclusion that the one is subordinate to the other. They are each on the same footing. Neither is pre-eminent. There is no doubt that

de l'Emploi et de l'Immigration)¹⁰, dont la décision a été suivie dans l'arrêt *Grand conseil des Cris (du Québec) c. Canada (Ministre des Affaires extérieures et du Commerce international)*¹¹. La première étape consiste à déterminer si le ministre a eu raison de conclure que les renseignements demandés étaient soustraits à la communication selon l'exemption relative aux renseignements personnels.

Les alinéas 3a) à 3i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* [L.R.C. (1985), ch. P-21] définissent de façon large les «renseignements personnels» comme «les renseignements, quels que soient leur forme et leur support, concernant un individu identifiable». Les alinéas 3j) à 3m) [alinéa 3k) (mod. par L.C. 1992, ch. 1, art. 144)] énoncent les exceptions aux éléments inclus dans la définition des «renseignements personnels» aux fins des articles 7, 8 et 26 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et de l'article 19 de la *Loi sur l'accès à l'information*. Comme le juge en chef Isaac l'a expliqué dans l'arrêt *Dagg c. Canada (Ministre des Finances)*¹²,

[Le Parlement a édicté la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* comme annexes à la *Loi édictant la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels . . .* [etc.]¹³ qui sont entrées en vigueur en même temps. Les objets qu'elles visent ne sont pas obscurs. Le paragraphe 2(1) de la *Loi sur l'accès à l'information* énonce que cette Loi vise à assurer au public l'accès aux documents de l'administration fédérale conformément aux principes exprimés dans la Loi et sous réserve des exceptions précises et limitées qui y sont prévues. L'article 19 de cette Loi, qui concerne les «renseignements personnels», ne décrit que l'une des nombreuses «exceptions précises et limitées» prévues dans la Loi. De la même façon, l'objet de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* est énoncé en termes clairs à l'article 2 de cette Loi. Cet objet consiste à assurer la protection de la vie privée d'individus en ce qui concerne des «renseignements personnels» relevant des institutions fédérales ainsi qu'à fournir à ces individus un droit d'accès à ces renseignements.

Il est évident que les deux lois doivent être lues ensemble, étant donné que l'article 19 de la *Loi sur l'accès à l'information* intègre par renvoi certaines dispositions de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Néanmoins, aucune disposition de l'une ou l'autre de ces lois ne donne à entendre que l'une est subordonnée à l'autre. Toutes deux ont la même importance et aucune ne

they are complementary and must be construed harmoniously with each other according to well-known principles of statutory interpretation in order to give effect to the stated parliamentary intention and in order to ensure the attainment of the stated parliamentary objectives.

doit l'emporter sur l'autre. Il est indéniable qu'elles sont complémentaires et doivent être interprétées de façon harmonieuse, conformément aux principes d'interprétation législative bien reconnus, de façon à donner effet à l'intention déclarée du Parlement et à assurer la réalisation des objectifs qu'il a énoncés.

25 The initial burden of proof rests with the party claiming the personal information exemption pursuant to section 48 of the Access Act. Once that has been satisfied, the onus shifts to the applicant to establish that one of the four exceptions set out in paragraphs 3(j) through 3(m) of the *Privacy Act* apply.

Le fardeau de preuve initial incombe à la partie qui invoque l'exemption relative aux renseignements personnels aux termes de l'article 48 de la *Loi sur l'accès à l'information*. Une fois que cette partie a établi les éléments nécessaires, il appartient à la partie requérante de prouver que l'une des quatre exceptions énoncées aux alinéas 3j) à 3m) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* s'applique.

26 In this case, the applicant and the respondent agree that the requested information is exempted from disclosure as it qualifies as personal information under the Access Act. However, Mr. McCreery argued that the requested information should be disclosed as it fits into the "discretionary benefit" exception set out in paragraph 3(l)¹⁴ and the people who are benefited by the MPRA Act are also the ones who control it.

Dans la présente affaire, le requérant et l'intimé admettent que les renseignements demandés sont soustraits à la communication, parce qu'ils constituent des renseignements personnels aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*. Toutefois, M. McCreery a soutenu que les renseignements demandés devraient être communiqués, parce qu'ils sont visés par l'exception prévue à l'alinéa 3l), qui concerne les renseignements portant sur un avantage facultatif¹⁴, et que les personnes qui bénéficient de la LARP sont également les seules qui en contrôlent l'application.

27 The MPRA Act entitles all retired MPs who meet the six-year requirement to a pension. Thus, a recipient under the MPRA Act is no longer an MP, but a private citizen who, like all other Canadian citizens, is entitled to the pension programme he or she has paid into. There is nothing discretionary about who receives a pension benefit under the MPRA Act. There are two requirements an MP must meet before he or she can receive a pension: he or she must be retired, and he or she must have six years of service. If those two qualifications are met, then a pension benefit is issued. If those two qualifications are not met, then no pension benefit is received. Accordingly, the discretionary benefit exception set out in paragraph 3(l) of the *Privacy Act* does not apply and the requested information is personal information which is excluded from disclosure.

La LARP accorde à tous les parlementaires qui respectent l'exigence de six ans le droit à une pension à leur retraite. Par conséquent, la personne qui reçoit une pension aux termes de la LARP n'est plus un parlementaire, mais plutôt un citoyen privé qui, à l'instar des autres citoyens canadiens, a le droit de bénéficier du programme de retraite dans lequel il a versé des cotisations. La question de savoir qui reçoit une pension de retraite aux termes de la LARP ne comporte aucun élément facultatif. Pour avoir droit à une pension de retraite, le parlementaire doit respecter deux exigences: d'abord, il doit être à la retraite et, en deuxième lieu, il doit compter six années de service. Si ces deux exigences sont respectées, une pension de retraite sera versée. Dans le cas contraire, aucune pension ne sera versée. En conséquence, l'exception prévue à l'alinéa 3(l) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*

quant aux renseignements qui concernent des avantages facultatifs ne s'applique pas et les renseignements demandés sont des renseignements personnels qui sont soustraits à la communication.

28 The next step is to look at subsection 19(2), which provides, that notwithstanding the information may be properly withheld under the Access Act, the Minister may nevertheless disclose the requested information if it falls within the exceptions set out in paragraphs 19(2)(a), (b) or (c) of the Access Act.

L'étape suivante consiste à examiner le paragraphe 19(2), qui énonce que, même si les renseignements peuvent faire l'objet d'un refus aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*, le ministre peut donner communication des renseignements demandés s'ils sont visés par les exceptions énoncées aux alinéas 19(2)a), b) ou c) de la *Loi sur l'accès à l'information*. 28

Public Availability and Consent to Disclosure of the Requested Information

Accès public et consentement à la communication des renseignements demandés

29 The applicant submits that the requested information is "publicly available", pursuant to paragraph 19(2)(b) of the Access Act, and ought to be disclosed, except for those MPs who did not have six years of continuous service or who made a gift of their pension benefit to the Crown. The applicant concedes that for this latter category of names, there is no public information available to indicate which MPs purchased their previous years of service, or which MPs made a gift of their pension benefit to the Crown. I note that the issue of which MPs made Crown gifts out of their pension benefits does not arise here since that amendment was made in 1995 and Mr. McCreery's information request is dated 1993.

Le requérant soutient que le public a accès aux renseignements demandés au sens de l'alinéa 19(2)b) de la *Loi sur l'accès à l'information* et que ceux-ci devraient donc être communiqués, sauf dans le cas des parlementaires qui ne comptaient pas six années de service continu ou qui ont fait don de leurs prestations de retraite à Sa Majesté. Le requérant admet que, dans le cas de cette dernière catégorie de noms, il n'existe pas de renseignements publiquement accessibles permettant de savoir quels sont les parlementaires qui ont racheté leurs années de service antérieures ou qui ont fait don de leurs prestations de retraite à Sa Majesté. Je souligne que la question de savoir quels sont les parlementaires qui ont fait don de leurs prestations de retraite à Sa Majesté ne se pose pas en l'espèce, étant donné que la modification a été apportée en 1995 et que la demande de renseignements de M. McCreery remonte à 1993. 29

30 In relation to the stated facts, the Information Commissioner wrote to the Deputy Minister of the Department of Supply and Services on February 16, 1995 stating that the requested information was publicly available for the following reason:

Le 16 février 1995, le Commissaire à l'information a écrit au sous-ministre du ministère des Approvisionnements Services au sujet des faits énoncés et a précisé que le public avait accès aux renseignements en question pour la raison suivante: 30

Anyone, even a grade school child of average intelligence, could go to a library, consult the *Parliamentary Guide* and compile this information with minimal effort. It is a simple matter to determine what former members have served for six years or more.

[TRANSLATION] Toute personne, même un élève de niveau primaire et d'intelligence moyenne, peut se rendre à une bibliothèque, consulter le *Guide parlementaire canadien* et compiler ces renseignements sans trop d'efforts. Il est facile de savoir quels sont les anciens parlementaires qui ont exercé leurs fonctions pendant au moins six ans.

The respondent disagreed on the basis that the requested information does not exist in a complete and final form but needs to be collated from several sources.

31 I find that the Minister erred in determining that the requested information is not a matter of public knowledge. A person may visit the Library of Parliament and request the *Canadian Directory of Parliament*, which is a list of all former members of Parliament with the day they were first elected. The fact that a person needs permission to use the Library of Parliament, as submitted by the respondent, does not detract from the public availability of the requested information. Moreover, the requested information may be gleaned from other sources, such as a Who's Who of Canada, old copies of newspapers, or Elections Canada which is required by law to keep the results of all federal elections.

32 Thus, I find that the requested information is public knowledge within the meaning of paragraph 19(2)(b). However, I find that the very small number of MPs who purchased back their prior years of service is not publicly available information. These make up a very small number, which the Minister has asked not to be disclosed for reasons which, frankly, escape me as I do not see what privacy interests there can be in the number itself. The government records of these MPs is personal information in the control of the respondent Minister, but there is no information available to the public to indicate who these MPs are. Accordingly, whether the names of these few MPs ought to be released will have to be determined under paragraph 19(2)(c) and the public interest override provision in the *Privacy Act*.

33 The applicant also raises the issue of consent pursuant to paragraph 19(2)(a) of the Access Act.

L'intimé n'était pas d'accord, parce que les renseignements demandés n'existent pas sous forme de produit final complet et doivent être compilés à partir de plusieurs sources.

31 À mon avis, le ministre a eu tort de conclure que les renseignements demandés ne sont pas publiquement accessibles. Toute personne peut se rendre à la Bibliothèque du Parlement et demander le *Canadian Directory of Parliament*, qui renferme une liste de tous les anciens parlementaires ainsi qu'une mention de la date à laquelle ils ont été élus pour la première fois. Même s'il est nécessaire d'obtenir l'autorisation afin d'utiliser les services de la Bibliothèque du Parlement, comme l'intimé le soutient, il n'en demeure pas moins que le public a accès aux renseignements demandés. De plus, ceux-ci peuvent être obtenus de plusieurs sources, comme un annuaire des personnalités du Canada, des anciennes copies de journaux ou Élections Canada, qui doit, selon la Loi, conserver les résultats de toutes les élections fédérales.

32 Je suis donc d'avis que les renseignements demandés sont des renseignements auxquels le public a accès au sens de l'alinéa 19(2)b). Cependant, j'estime que le nombre infime de parlementaires qui ont racheté leurs années de service antérieures ne constitue pas un renseignement auquel le public a accès. Ces personnes sont peu nombreuses et le ministre a demandé que leurs noms ne soient pas divulgués pour des raisons qui, franchement, m'échappent, car je ne vois aucun intérêt lié à la vie privée dans le nombre lui-même. Les documents gouvernementaux concernant ces parlementaires constituent des renseignements personnels relevant du contrôle du ministre intimé, mais il n'existe aucun renseignement que le public peut consulter pour connaître l'identité de ces parlementaires. En conséquence, la question de savoir si les noms de ces quelques parlementaires devraient être communiqués devra être tranchée aux termes de l'alinéa 19(2)c) et de la disposition de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* qui concerne la prépondérance de l'intérêt public.

33 Le requérant soulève également la question de consentement selon l'alinéa 19(2)a) de la *Loi sur*

The release of the requested information has been, in part, consented to, since, as part of its investigation into Mr. McCreery's information request, the Minister sent out a total of 265 letters dated February 23, 1995 to former MPs asking for consent to disclose their names. I find that those who consented to the release of the information did so in a fully informed manner.

l'accès à l'information. La communication des renseignements demandés a fait l'objet d'un consentement partiel, étant donné que, dans le cadre de son enquête concernant la demande de renseignements de M. McCreery, le ministre a fait parvenir un total de 265 lettres datées du 23 février 1995 afin de demander à d'anciens parlementaires leur consentement à la communication de leurs noms. Je suis d'avis que les personnes qui ont consenti à la communication des renseignements l'ont fait en pleine connaissance de cause.

34 The confidential evidence filed before me¹⁵ indicates that as of the date of the original information request, September 1, 1993, there were 265 people receiving pension benefits under the MPRA Act. This number includes information which is not the subject of this application, such as the names of surviving spouses in receipt of a pension benefits under the MPRA Act, so that the actual number of names in question is less than 265. As of October 27, 1995, 88 former MPs refused to sign a release form, 78 signed, and 99 failed to reply, so that the release of roughly a third of the requested information has been consented to, one consent coming from an MP who purchased back his/her previous years of service.

Il appert des éléments de preuve confidentiels déposés devant moi¹⁵ qu'à date de la demande de renseignements initiale, soit le 1^{er} septembre 1993, 265 personnes recevaient des prestations de retraite en application de la LARP. Ce nombre comprend des renseignements qui ne sont pas visés par la présente demande, comme le nom des conjoints survivants qui recevaient ou ont reçu des prestations de retraite aux termes de la LARP, si bien que le nombre réel de noms en question est inférieur à 265. Le 27 octobre 1995, 88 anciens parlementaires ont refusé de signer un consentement, 78 ont signé le consentement et 99 n'ont pas répondu, de sorte qu'environ le tiers des personnes visées par la demande de renseignements ont consenti, notamment une personne qui avait racheté ses années de service antérieures.

Analysis of Subsection 19(2)

Analyse du paragraphe 19(2)

35 In *Canadian Jewish Congress v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*¹⁶ Deputy Justice Heald stated the following, at pages 282-283, 286-287:

Dans l'arrêt *Congrès juif canadien c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*¹⁶, le juge Heald, juge suppléant, a dit ce qui suit, aux pages 283, 286 et 287:

Subsection 19(2) provides that if the personal information falls within one of the three exceptions listed in paragraphs 19(2)(a), (b) or (c), then the head of the institution may disclose the record. Accordingly, it follows that the exemption provided for by section 19 operates as a discretionary exemption in circumstances to which the exceptions in paragraphs 19(2)(a), (b) and (c) apply. . . .

[Le] paragraphe 19(2) . . . prévoit que le responsable de l'institution peut donner communication des renseignements personnels qui sont visés par l'une des trois exceptions énumérées aux alinéas 19(2)a), b) ou c). Il s'ensuit donc que l'exemption prévue à l'article 19 constitue une exemption discrétionnaire dans les cas où les exceptions prévues aux alinéas 19(2)a), b) ou c) s'appliquent . . .

Parliament chose to use the word "may" in subsection 19(2), a term which has been interpreted as imposing a discretion. Parliament used the word "shall" in various other provisions throughout the Act, a term which has

Le législateur fédéral a choisi, au paragraphe 19(2), d'employer le mot «peut», un mot qui a été interprété comme conférant un pouvoir discrétionnaire. Le législateur a employé l'expression «est tenu» dans diverses autres

been interpreted as imposing a mandatory obligation. If it were intended that subsection 19(2) operate so as to impose a mandatory obligation on the head of the institution to disclose the information, it is my opinion that the appropriate wording would have been employed.

...

Accordingly, I conclude that when properly interpreted, subsection 19(2) sets out a discretionary exemption from disclosure and not a mandatory exemption.

36 Heald D.J. noted that, in *Kelly v. Canada (Solicitor General)*,¹⁷ Mr. Justice Strayer held that in the matter of a review of a Ministerial discretion the Court must only consider whether or not the discretion was properly exercised, but should not itself attempt to exercise the discretion *de novo*. Consequently, Heald D.J. sent the matter back for redetermination.

37 After conducting my own survey of the jurisprudence, I reach a different conclusion with respect to whether paragraphs 19(2)(a) and (b) are discretionary.

38 The issue of whether paragraphs 19(2)(a), (b) or (c) are discretionary was not properly before Mr. Justice Rothstein in *Sutherland v. Canada (Minister of Indian and Northern Affairs)*.¹⁸ In that case, Mr. Justice Rothstein concluded at page 545 that the "personal information" in question did not come within subsection 8(2) of the *Privacy Act*. Thus, he held that paragraph 19(2)(c) of the Access Act was not applicable, and that subsection 19(1) operated to require a head of a government institution to withhold the requested information. Whether the "personal information" could be excepted pursuant to paragraph 19(2)(a) or (b) was not discussed.

39 Similarly, the issue of whether subsection 19(2) is discretionary was not properly before Mr. Justice Rouleau in *Terry v. Canada (Minister of National Defence)*.¹⁹ Here too the requested documents were

dispositions de la Loi et cette expression a été interprétée comme imposant une obligation. Je suis d'avis que, s'il avait voulu que le paragraphe 19(2) ait pour effet d'imposer au responsable de l'institution l'obligation de communiquer les renseignements demandés, le législateur fédéral aurait employé le libellé approprié.

...

En conséquence, je conclus que, lorsqu'on l'interprète comme il se doit, le paragraphe 19(2) renferme une exemption discrétionnaire, et non une exemption obligatoire.

Le juge suppléant Heald a souligné que, dans l'arrêt *Kelly c. Canada (Solliciteur général)*¹⁷, le juge Strayer a statué que, dans une affaire de révision de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire du ministre, la Cour doit uniquement décider si le pouvoir discrétionnaire a été exercé régulièrement ou non, et non exercer à nouveau ce pouvoir discrétionnaire. Le juge suppléant Heald a donc renvoyé l'affaire pour nouvelle décision.

Après avoir passé moi-même en revue la jurisprudence, j'en arrive à une conclusion différente au sujet de la question de savoir si les alinéas 19(2)(a) et (b) prévoient une exemption discrétionnaire.

La question de savoir si les exemptions des alinéas 19(2)(a), (b) ou (c) sont discrétionnaires n'a pas été soumise comme telle au juge Rothstein dans l'arrêt *Sutherland c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)*¹⁸. Dans cette affaire, le juge Rothstein a conclu à la page 545 que les «renseignements personnels» n'étaient pas visés par le paragraphe 8(2) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, que l'alinéa 19(2)(c) de la *Loi sur l'accès à l'information* ne s'appliquait pas et que le paragraphe 19(1) s'appliquait de façon à obliger le responsable de l'institution fédérale à refuser de communiquer les renseignements demandés. La question de savoir si les «renseignements personnels» pouvaient être exclus aux termes de l'alinéa 19(2)(a) ou (b) n'a pas été commentée.

De la même façon, dans l'arrêt *Terry c. Canada (Ministre de la Défense nationale)*¹⁹, le juge Rouleau n'a pas eu à se prononcer sur la question de savoir si le paragraphe 19(2) était de nature discrétionnaire.

held to be “personal information” and subsequently did not qualify for disclosure pursuant to paragraphs 19(2)(b) or (c), as argued by the applicant. The possibility of disclosing the documents pursuant to paragraph 19(2)(a) was not raised in that case.

tionnaire. Dans cette affaire, les documents demandés ont également été considérés comme des «renseignements personnels» qui ne pouvaient faire l’objet d’une communication aux termes des alinéas 19(2)(b) ou c), comme le soutenait le requérant. La possibilité de divulguer les documents conformément à l’alinéa 19(2)(a) n’a pas été soulevée dans cette affaire.

40 And, while Heald D.J. concluded in *Canadian Jewish Congress (supra)* that subsection 19(2) is discretionary, his remarks are strictly confined to paragraph 19(2)(c) as he skipped over a discussion of whether the impugned information was publicly available pursuant to paragraph 19(2)(b) and paragraph 19(2)(a) was never raised in that case.

De plus, même si le juge suppléant Heald a conclu, dans l’arrêt *Congrès juif canadien* (précité), que le paragraphe 19(2) est de nature discrétionnaire, ses remarques portent uniquement sur l’alinéa 19(2)(c), parce que le juge ne s’est pas attardé à la question de savoir si le public avait accès aux renseignements en litige au sens de l’alinéa 19(2)(b) et que l’alinéa 19(2)(a) n’a nullement été soulevé dans cette affaire. 40

41 By contrast, in the case before this Court, the impugned information has been found to be in part publicly available pursuant to paragraph 19(2)(b) and the disclosure of some of the requested information has been consented to pursuant to paragraph 19(2)(a). Thus, in this case, parts of the requested information satisfy one of the three conditions enumerated in paragraphs 19(2)(a), (b) or (c), unlike all previous cases concerning the interpretation of subsection 19(2) where the impugned information failed to satisfy one of these three conditions.

En revanche, dans la présente affaire, les versements contestés ont été jugés partiellement accessibles au public aux termes de l’alinéa 19(2)(b) et la communication d’une partie des renseignements demandés a fait l’objet d’un consentement conformément à l’alinéa 19(2)(a). Certaines parties des renseignements demandés en l’espèce respectent donc l’une des trois conditions énumérées aux alinéas 19(2)(a), b) et c), ce qui n’était pas le cas dans les trois affaires précédentes portant sur l’interprétation du paragraphe 19(2), où les renseignements en question ne respectaient pas l’une de ces trois conditions. 41

42 In *Information Commissioner (Canada) v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*,²⁰ Jerome A.C.J. rejected counsel’s argument that subsection 19(2) provided the head of a government institution with a discretion not to disclose the personal information even though the information had been consented to be released pursuant to paragraph 19(2)(a). He did so for two reasons. First, at page 67, the Associate Chief Justice stated the following:

Dans l’arrêt *Commissaire à l’information (Canada) c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*²⁰, le juge en chef adjoint Jerome a rejeté l’argument de l’avocat selon lequel le paragraphe 19(2) accordait au responsable d’une institution fédérale le pouvoir discrétionnaire de s’abstenir de divulguer les renseignements personnels, même si la communication avait fait l’objet d’un consentement conformément à l’alinéa 19(2)(a). À l’appui de sa décision, le juge en chef adjoint Jerome a invoqué deux motifs. D’abord, à la page 67, il s’est exprimé comme suit: 42

In terms of statutory interpretation, when legislators intend to create an obligation to do something, they use the word “shall”. When they intend instead to establish a

Pour ce qui est de l’interprétation des lois, lorsque le législateur a l’intention de créer une obligation de faire, il emploie le mot «*shall*» (doit). Par contre, s’il veut établir

discretion or a right to do it, they use the word “may”. Had the legislators intended here to repose residual discretion in the head of the government institution not to disclose information, even though the conditions of section 19(2) had been met, that appropriate and precise language would have been used The language chosen expresses the intent to establish a discretion to release personal information under certain circumstances. Those conditions having been fulfilled, it becomes tantamount to an obligation upon the head of the government institution to do so, especially where the purpose for which the statute was enacted is, as here, to create a right of access in the public.

Jerome A.C.J.’s second reason is found on page 69.

To repeat, the purpose of the *Access to Information Act* is to codify the right of access to information held by the government. It is not to codify the government’s right of refusal. Access should be the normal course. Exemptions should be exceptional and must be confined to those specifically set out in the statute.

43 I find myself in agreement with the Associate Chief Justice in this matter. The purpose of the Act not only calls for “a right of access to information”, but states “that necessary exceptions to the right of access should be limited and specific.”²¹ In this case, it is not clear why Parliament in these circumstances would grant a residual discretion to withhold information. Indeed, why should the Minister have an overriding concern in information that is in the public domain and that has been consented to be released? There is no public policy objective to be served by giving a discretion to refuse to disclose information which is publicly available or which has been consented to. Therefore, there is no purpose to be served by interpreting paragraphs 19(2)(a) and (b) as discretionary. The Access Act is replete with exemptions. Information from foreign states, commercial information and national security are just some of the exemptions contained in the Access Act. I see no reason to add one more.

un pouvoir discrétionnaire ou un droit de faire, il emploie le mot «*may*» (peut). Si le législateur avait voulu en l’espèce investir le responsable d’une institution fédérale du pouvoir discrétionnaire de ne pas donner communication de renseignements, même si les conditions du paragraphe 19(2) ont été remplies, il aurait employé ce langage approprié et explicite . . . Il ressort du langage choisi l’intention d’établir le pouvoir discrétionnaire de donner, dans certains cas, communication de renseignements personnels. C’est dire que, une fois ces conditions remplies, le responsable de l’institution fédérale est tenu de communiquer ces renseignements surtout lorsque le but pour lequel la Loi a été édictée est, comme en l’espèce, de conférer au public le droit d’y avoir accès.

Le deuxième motif du juge Jerome se trouve à la page 69:

Je le répète, la *Loi sur l’accès à l’information* vise à codifier le droit d’accès aux renseignements détenus par le gouvernement. Il ne s’agit pas de codifier le droit du gouvernement de refuser cet accès. L’accès devrait être la règle, et les exemptions qui constituent l’exception doivent être expressément prévues par la Loi.

Je souscris au raisonnement du juge en chef ad- 43 joint sur ce point. La Loi vise non seulement à reconnaître l’existence d’un droit d’accès à l’information, mais énonce que «des exceptions indispensables à ce droit doivent être précises et limitées»²¹. Dans la présente affaire, il est difficile de savoir pourquoi le Parlement, dans ces circonstances, accorderait un pouvoir discrétionnaire résiduel de refuser de communiquer les renseignements. Effectivement, pourquoi le ministre devrait-il avoir un intérêt prépondérant à l’égard de renseignements qui font partie du domaine public et dont la communication a fait l’objet d’un consentement? L’octroi du pouvoir discrétionnaire de refuser de communiquer des renseignements auxquels le public a accès ou qui ont fait l’objet d’un consentement ne dessert aucun intérêt public. En conséquence, il n’est pas utile d’interpréter les exemptions des alinéas 19(2)a) et b) comme des exemptions discrétionnaires. La *Loi sur l’accès à l’information* renferme une panoplie d’exemptions. Les renseignements provenant des États étrangers, les renseignements commerciaux et les renseignements liés à la sécurité nationale ne sont que quelques exemples de renseignements faisant l’objet d’une exemption aux termes de la *Loi*

sur l'accès à l'information et je ne vois aucune raison d'en ajouter d'autres.

44 Conversely, if subsection 19(2) is discretionary then why would the legislators use the superfluous language in paragraphs (a) and (b)? Why not just say the head of the government institution may disclose any record if the disclosure is in accordance with the public interest? Indeed, if paragraphs 19(2)(a) and (b) are discretionary then why discuss them at all? For example, the decision in *Canadian Jewish Congress (supra)* proceeded directly to a discussion of paragraph 19(2)(c), ignoring counsel's arguments on whether the information in that case was in the public domain, thereby rendering paragraph 19(2)(b) ineffective. Parliament must have intended a useful purpose by including paragraphs 19(2)(a) and (b).

I find the purpose of these two paragraphs to be directive. If the interested party consents to the release of information, or if information is in the public domain, then the head of a government institution is directed to disclose that information.

Does the Public Interest Override the Private Interest?

45 Paragraph 19(2)(c) invests the head of a government institution with a discretion to disclose a record requested under the Access Act if the disclosure is made in accordance with section 8 of the *Privacy Act*. The applicant submits that I need only turn my attention to the "public interest override" contained in subparagraph 8(2)(m)(i) of the *Privacy Act*²² if an MP's name is not publicly available and if the MP did not consent to the release of his or her name. For the reasons given above, I would accept this submission. However, if I am wrong in my analysis of subsection 19(2) and the public availability or consent to release of the information, the following reasoning should apply to all of the requested information.

À l'inverse, si le paragraphe 19(2) est de nature discrétionnaire, pourquoi le législateur aurait-il utilisé le langage superflu qui se trouve aux alinéas a) et b)? Pourquoi n'aurait-il pas dit simplement que le responsable d'une institution fédérale peut donner communication de tout document lorsque la communication est conforme à l'intérêt public? Effectivement, si les alinéas 19(2)a) et b) sont de nature discrétionnaire, pourquoi les commenter? Par exemple, dans l'arrêt *Congrès juif canadien* (précité), le juge Heald a examiné directement l'alinéa 19(2)c) et n'a pas tenu compte de l'argument de l'avocat quant à la question de savoir si les renseignements concernés appartenaient au domaine public, rendant par le fait même l'alinéa 19(2)b) inopérant. Le Parlement visait certainement une fin utile lorsqu'il a inclus les alinéas 19(2)a) et b).

À mon avis, l'objet de ces deux dispositions est obliger: elles visent à obliger le responsable de l'institution fédérale concernée à donner communication des renseignements lorsque la partie intéressée y consent ou que lesdits renseignements font partie du domaine public.

L'intérêt public l'emporte-t-il sur l'intérêt privé?

L'alinéa 19(2)c) accorde au responsable d'une institution fédérale le pouvoir discrétionnaire de donner communication d'un document visé par une demande fondée sur la *Loi sur l'accès à l'information*, si la communication est conforme à l'article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Le requérant soutient que je dois examiner l'intérêt public prépondérant au sens du sous-alinéa 8(2)m)(i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*²² uniquement si le public n'a pas accès au nom d'un parlementaire et que celui-ci n'a pas consenti à la communication de son nom. Pour les motifs exposés ci-dessus, je serais disposé à accepter cet argument. Cependant, si j'ai tort dans mon analyse du paragraphe 19(2) et de la question de l'accessibilité publique des renseignements ou du

44

45

- 46 For the names of those MPs who purchased back their previous years of service, the applicant submits that the names ought to be disclosed as the public interest in this information outweighs the private interest in preserving confidentiality, pursuant to subparagraph 8(2)(m)(i) of the *Privacy Act*. The respondent submits that the Minister properly exercised his discretion under subparagraph 8(2)(m)(i) of the *Privacy Act* and determined that the public interest in the requested information did not override the private interests to justify releasing any parts of the requested information.
- 46 Dans le cas des parlementaires qui ont racheté leurs années de service antérieures, le requérant soutient que les noms de ces personnes devraient être divulgués, parce que l'intérêt public lié à ce renseignement l'emporte sur l'intérêt privé rattaché à la protection du caractère confidentiel aux termes du sous-alinéa 8(2)m(i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Pour sa part, l'intimé fait valoir que le ministre a exercé son pouvoir discrétionnaire en bonne et due forme en application du sous-alinéa 8(2)m(i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et a conclu à bon droit que l'intérêt public relatif aux renseignements demandés ne l'emportait pas sur les intérêts privés de façon à justifier la communication d'une partie desdits renseignements.
- 47 The Information Commissioner stated, in a letter to the Deputy Minister dated January 11, 1995, that the public interest in the requested information is the following:
- 47 Dans une lettre adressée au sous-ministre et datée du 11 janvier 1995, le Commissaire à l'information a mentionné que l'intérêt public lié aux renseignements demandés était le suivant:
- It seems to me that there is a strong public interest in the disclosure of this disputed information. The current debate over MPs pensions in the media and on the floor of the House of Commons is evidence that there is more than mere public curiosity at play here. The disclosure of the names of pension recipients may assist members of the public in assessing the fairness of the current pension scheme.
- [TRADUCTION] Il me semble qu'il existe un intérêt public très important relativement à la communication des renseignements contestés. Le débat actuel dont la question des prestations de retraite des parlementaires a fait l'objet dans les médias et devant la Chambre des communes prouve qu'il s'agit bien plus que d'une simple question suscitant la curiosité du public. La communication des noms des prestataires d'une allocation de retraite peut aider les membres du public à évaluer l'équité du régime de pensions actuel.
- 48 The legislation seeks to strike a balance between the competing interests of a person's entitlement to a reasonable expectation of privacy and the public interest in the disclosure of government information. In striking this balance the context in which the interests are balanced will vary. For example, the MPRA Act, unlike other federal legislation, is not one of general application but was enacted by MPs, who are accountable to the public, exclusively for their own benefit so that the expectation of privacy in the instant case is diminished if the fairness of the legislation is to be known.
- 48 Les dispositions législatives visent à atteindre un équilibre entre les intérêts opposés du droit d'une personne à une attente raisonnable en matière de vie privée et l'intérêt public lié à la communication des renseignements gouvernementaux. Pour atteindre cet équilibre, le législateur soupèse les intérêts en jeu en fonction d'un contexte susceptible de varier. Ainsi, contrairement à d'autres lois fédérales, la LARP n'est pas une loi de portée générale; elle a été édictée par des parlementaires, qui doivent répondre au public, pour l'avantage exclusif de ces personnes. Par conséquent, l'attente en matière de vie privée en

l'espèce doit être inférieure afin qu'il soit possible de déterminer si le texte législatif est équitable.

49 Additionally, we are dealing with a very small number of names so that the public interest far outweighs what privacy interests there may be in withholding the identity of these MPs, let alone the simple matter of the number of MPs who purchased back their prior years of service.

De plus, le nombre de noms concernés est peu élevé en l'espèce, de sorte que l'intérêt public l'emporte nettement sur les intérêts privés liés à la non-communication de l'identité de ces parlementaires, et encore plus dans le cas du nombre de parlementaires qui ont racheté leurs années de service antérieures.

50 What were the considerations that lead to the Minister's decision to withhold the requested information under the public interest override? The respondent avers to legal advice it received from the Department of Justice as the basis for its refusing to disclose the requested information. That legal advice was filed as part of the confidential record and the relevant aspect of it was read in open Court with the consent of the respondent's counsel. The disclosed legal advice states the following:

Quels sont les facteurs qui ont incité le ministre à refuser de communiquer les renseignements demandés au nom de l'intérêt public? L'intimé invoque l'avis juridique qu'il a obtenu du ministère de la Justice pour refuser de communiquer les renseignements demandés. Cet avis juridique a été déposé dans le dossier confidentiel et la partie pertinente de cet avis a été lue en séance publique, avec le consentement de l'avocat de l'intimé. L'extrait divulgué est le suivant:

Therefore, given the doubts about the public availability of this information, we must, as we always do in cases involving personal information, give the benefit of the doubt in favour of protecting the information.

[TRADUCTION] En conséquence, compte tenu des doutes concernant l'accès public à ces renseignements, nous devons, comme nous le faisons toujours dans les cas concernant des renseignements personnels, accorder le bénéfice du doute à l'intérêt lié à la protection des renseignements.

51 Indeed, this legal advice is referred to in a February 25, 1994 correspondence to Mr. McCreery from the Minister's designate outlining the Minister's reasons for reversing himself on whether to disclose the names of the pension recipients.

Cet avis juridique est effectivement mentionné dans une lettre en date du 25 février 1994 que le représentant du ministre a adressée à M. McCreery pour lui faire connaître les raisons pour lesquelles le ministre avait changé d'avis au sujet de la communication des noms des prestataires d'allocations de retraite:

On November 10, 1993, the department advised you that most of the information you were seeking qualified for exemption under section 19(1)—Personal Information of the *Access to Information Act*, except for the name of the actual member of parliament in receipt of a pension. Our department was obligated to review the disclosure of the name and sought legal advice from the Department of Justice. Based on this advice our department has determined that the list of names of recipients also qualifies for exemption under section 19 of the *Act*.

[TRADUCTION] Le 10 novembre 1993, le Ministère vous a avisé que la plupart des renseignements que vous demandiez pourraient faire l'objet d'une exemption aux termes du paragraphe 19(1) (renseignements personnels) de la *Loi sur l'accès à l'information*, sauf dans le cas du nom du parlementaire recevant une prestation de retraite. Notre Ministère a dû revoir la communication du nom et a demandé un avis juridique au Ministère de la Justice. En se fondant sur cet avis, notre Ministère a conclu que la liste des noms des prestataires fait également l'objet d'une exemption aux termes de l'article 19 de la Loi.

52 The Access Act requires the Minister to balance the competing interests. He did not do so in this case. Giving the "benefit of the doubt" does not

Selon la *Loi sur l'accès à l'information*, le ministre doit sopeser les intérêts opposés. Il ne l'a pas fait en l'espèce. Accorder le «bénéfice du doute» ne

evinced a weighing of the competing interests. The fact that the requested information deals with persons does not itself suffice to make the privacy interest paramount. What the memorandum indicates is that the Minister never addressed his mind to weighing the competing interests; rather, the Minister accepted, without question, the legal advice submitted to him.

53 In *Canadian Assn. of Regulated Importers v. Canada (Attorney General)*²³ the Court of Appeal held that a court may interfere with a discretion when the policy decision is based entirely or predominantly on irrelevant factors or when there is an absence of evidence to support the policy decision.

54 In the instant case, there is no evidence indicating how the Minister arrived at his decision. I have before me only assertions that the Minister weighed the conflicting policy considerations and a memorandum advising him to err on the side of privacy. Assertions do not tell the story of how the Minister arrived at his decision, and the legal advice indicates a complete absence of policy consideration.

55 Consequently, I find that the head of the government institution improperly exercised his discretion by withholding the requested information pursuant to the public interest override contained in subparagraph 8(2)(m)(i) of the *Privacy Act* and paragraph 19(2)(c) of the *Access Act*.

Conclusion

56 For the above reasons, I conclude that the Minister erred in deciding not to disclose the requested information, that being the names of former members of the House of Commons in receipt of pension payments under the MPRA Act as of September 1, 1993.

signifie pas nécessairement soupeser les intérêts opposés. De plus, le fait que les renseignements demandés concernent des personnes ne suffit pas en soi à rendre l'intérêt en matière de vie privée prépondérant. Il appert du mémoire que le ministre n'a jamais cherché à soupeser les intérêts opposés; il a plutôt accepté inconditionnellement l'avis juridique qui lui a été soumis.

Dans l'arrêt *Assoc. canadienne des importateurs réglementés c. Canada (Procureur général)*²³, la Cour d'appel a statué qu'un tribunal peut intervenir dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire lorsque la décision politique est fondée en totalité ou en grande partie sur des facteurs non pertinents ou lorsqu'il n'existe aucun élément justifiant la décision.

Dans la présente affaire, il n'existe aucun élément de preuve indiquant comment le ministre en est arrivé à sa décision. Tout ce que j'ai devant moi, ce sont des allégations selon lesquelles le ministre a soupesé les considérations politiques opposées ainsi qu'un avis lui recommandant de favoriser la protection de la vie privée. Les allégations ne permettent pas de savoir comment le ministre en est arrivé à sa décision et il appert de l'avis juridique qu'aucune considération d'ordre politique n'a été examinée.

Je suis donc d'avis que le responsable de l'institution fédérale a mal exercé son pouvoir discrétionnaire lorsqu'il a refusé de donner communication des renseignements demandés en se fondant sur la prépondérance de l'intérêt public aux termes du sous-alinéa 8(2)m(i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et de l'alinéa 19(2)c) de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Conclusion

56 Pour les motifs exposés ci-dessus, j'en arrive à la conclusion que le ministre a eu tort de refuser de communiquer les renseignements demandés, soit les noms des anciens membres de la Chambre des communes qui ont reçu ou recevaient des prestations de retraite en application de la LARP le 1^{er} septembre 1993.

57 The requested information is private information which is *prima facie* exempted from disclosure pursuant to subsection 19(1) of the Access Act. However, much of the information is publicly available or its release has been consented to, pursuant to paragraphs 19(2)(a) and (b) and therefore the Minister has no discretion to refuse to release it. That information which is not publicly available or which has not been the subject of a consent to release ought also to be disclosed since the public interest outweighs the unsupported claim to a private interest, pursuant to paragraph 19(2)(c) of the Access Act and subparagraph 8(2)(m)(i) of the *Privacy Act*.

58 Accordingly, I order that the added party's additional issue concerning the amounts of benefits raised in his notice of intervention dated March 24, 1995, is rejected.

59 I also order that the Minister disclose the names of all former members of the House of Commons, in receipt of pension payments under the *Members of Parliament Retiring Allowances Act* who have served six years consecutively as of September 1, 1993, and that the Minister disclose the name of any former member of the House of Commons, in receipt of pension payments under the *Members of Parliament Retiring Allowances Act* who purchased back his/her prior years of service to meet the six-year requirement as of September 1, 1993.

60 Costs will follow the events pursuant to subsection 53(1)²⁴ of the Access Act.

¹ R.S.C., 1985, c. A-1, as amended.

² R.S.C., 1985 c. M-5, as amended.

³ These sections read as follows:

41. Any person who has been refused access to a record requested under this Act or a part thereof may, if a complaint has been made to the Information Commissioner in respect of the refusal, apply to the Court for a

57 Les renseignements demandés sont des renseignements personnels qui, à première vue, sont soustraits à la communication aux termes du paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*. Cependant, le public a accès à une bonne partie des renseignements ou leur communication a fait l'objet d'un consentement, conformément aux alinéas 19(2)a) et b), de sorte que le ministre n'est pas autorisé à refuser de les communiquer. Par ailleurs, les renseignements auxquels le public n'a pas accès ou dont la communication n'a pas fait l'objet d'un consentement devraient aussi être divulgués, étant donné que l'intérêt public l'emporte sur un intérêt privé non justifié, conformément à l'alinéa 19(2)c) de la *Loi sur l'accès à l'information* et au sous-alinéa 8(2)m)(i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

58 En conséquence, j'ordonne le rejet de la question supplémentaire que la partie jointe a soulevée dans son avis d'intervention en date du 24 mars 1995.

59 J'ordonne également au ministre de communiquer les noms de tous les anciens membres de la Chambre des communes qui, le 1^{er} septembre 1993, ont reçu ou recevaient des prestations de retraite en application de la *Loi sur les allocations de retraite des parlementaires* et qui ont agi en qualité de parlementaires pendant six années consécutives ainsi que le nom de tout ancien membre de la Chambre des communes qui, le 1^{er} septembre 1993, a reçu ou recevait des allocations de retraite en application de la *Loi sur les allocations de retraite des parlementaires* et qui a racheté ses années de service antérieures pour respecter l'exigence de six ans.

60 Les dépens suivront l'issue de la cause conformément au paragraphe 53(1)²⁴ de la *Loi sur l'accès à l'information*.

¹ L.R.C. (1985), ch. A-1, et ses modifications.

² L.R.C. (1985), ch. M-5, et ses modifications.

³ Voici le libellé de ces dispositions:

41. La personne qui s'est vu refuser communication totale ou partielle d'un document demandé en vertu de la présente loi et qui a déposé ou fait déposer une plainte à ce sujet devant le Commissaire à l'information peut,

review of the matter within forty-five days after the time the results of an investigation of the complaint by the Information Commissioner are reported to the complainant under subsection 37(2) or within such further time as the Court may, either before or after the expiration of those forty-five days, fix or allow.

42. (1) The Information Commissioner may

(a) apply to the Court, within the time limits prescribed by section 41, for a review of any refusal to disclose a record requested under this Act or a part thereof in respect of which an investigation has been carried out by the Information Commissioner, if the Commissioner has the consent of the person who requested access to the record;

(2) Where the Information Commissioner makes an application under paragraph (1)(a) for a review of a refusal to disclose a record requested under this Act or a part thereof, the person who requested access to the record may appear as a party to the review. [Underlining added.]

⁴ *Rule 319.* (1) Any application to the Court shall be made by motion and initiated by notice of motion (Form 7.1) setting out

(a) the day, time and place of the hearing of the motion, unless the motion is made pursuant to Rule 324;

(b) the precise relief sought;

(c) the grounds intended to be argued, including a reference to any statutory provision or rule to be relied on; and

(d) a list of the documentary evidence to be used at the hearing of the motion.

(2) A motion shall be supported by affidavit as to all the facts on which the motion is based that do not appear from the record, which affidavit shall be filed; and an adverse party may file an affidavit in reply.

(3) The party making a motion shall serve a copy of his affidavits on other parties with the notice of the motion and an affidavit filed by any other party shall be served on other parties forthwith.

(4) By leave of the Court, or of a judge of the Court of Appeal, for special reason, a witness may be called to testify in open court, or before a judge of the Court of Appeal, in relation to an issue of fact raised by an application.

⁵ *Rule 321.1* (1) This Rule shall apply to

(a) all originating motions, including all motions of an originating nature that the Court may entertain pursuant to an Act of Parliament, but excluding any application for judicial review under Part V.1, any motion that is made *ex parte* and any application that is required to be made by statement of claim; and

dans un délai de quarante-cinq jours suivant le compte rendu du Commissaire prévu au paragraphe 37(2), exercer un recours en révision de la décision de refus devant la Cour. La Cour peut, avant ou après l'expiration du délai, le proroger ou en autoriser la prorogation.

42. (1) Le Commissaire à l'information a qualité pour:

a) exercer lui-même, à l'issue de son enquête et dans les délais prévus à l'article 41, le recours en révision pour refus de communication totale ou partielle d'un document, avec le consentement de la personne qui avait demandé le document;

(2) Dans le cas prévu à l'alinéa (1)a), la personne qui a demandé communication du document en cause peut comparaître comme partie à l'instance. [Non souligné dans l'original.]

⁴ *Règle 319.* (1) Toute demande à la Cour est faite par voie de requête et débute par un avis de requête (Formule 7.1) qui contient les renseignements suivants:

a) le jour, heure et lieu de l'audience, sauf si la requête est faite en vertu de la règle 324;

b) le redressement précis recherché;

c) les motifs susceptibles d'être allégués et notamment toute disposition législative ou règle pouvant être invoquée à leur appui;

d) la liste des preuves documentaires devant être utilisées à l'audience.

(2) Une requête doit être appuyée par un affidavit certifiant tous les faits sur lesquels se fonde la requête sauf ceux qui ressortent du dossier; cet affidavit doit être déposé, et une partie adverse peut déposer un affidavit en réponse.

(3) La partie présentant une requête doit signifier une copie de ses affidavits aux autres parties avec l'avis de la requête et un affidavit déposé par toute autre partie doit être immédiatement signifié aux autres parties.

(4) Avec la permission de la Cour ou d'un juge de la Cour d'appel, pour une raison spéciale, un témoin peut être appelé à témoigner en séance publique ou devant un juge de la Cour d'appel relativement à une question de fait soulevée dans une requête.

⁵ *Règle 321.1* (1) La présente règle s'applique aux requêtes suivantes:

a) toute requête introductive d'instance, y compris les requêtes de cette nature que la Cour peut recevoir conformément à une loi fédérale, à l'exclusion des demandes de contrôle judiciaire prévues par la partie V.1, des requêtes présentées *ex parte* et des demandes devant être présentées par voie de déclaration;

(b) all motions for an injunction, other than a motion for an interim injunction.

(2) An applicant on a motion to which paragraph (1) applies shall file three copies of the applicant's record and shall serve a copy of it on the other parties at least ten clear days before the hearing of the motion.

(3) An applicant's record shall contain, on consecutively numbered pages and arranged in the following order, the following, namely,

(a) a table of contents giving the nature and date of each document in the record;

(b) a copy of the notice of motion;

(c) a copy of all documentary evidence, including portions of the transcripts of evidence to be used by the applicant at the hearing of the motion; and

(d) a concise statement, without argument, of the facts and law to be relied on by the applicant.

(4) A respondent on a motion to which paragraph (1) applies shall file three copies of the respondent's record and shall serve a copy of it on the other parties at least three clear days before the hearing of the motion.

(5) A respondent's record shall contain, on consecutively numbered pages and arranged in the following order, the following, namely,

(a) a table of contents giving the nature and date of each document in the record;

(b) a copy of any documentary evidence to be used by the respondent at the hearing of the motion but not already included in the applicant's record; and

(c) a concise statement, without argument, of the facts and law to be relied on by the respondent.

(6) A Court, before or at the hearing of a motion referred to in paragraph (1), may dispense with compliance with this Rule in whole or in part.

⁶ *Rule 1611.* (1) Any person who wishes to intervene in the hearing of an application for judicial review, including the federal board, commission or other tribunal in respect of whose decision the application has been made, must file a notice of application for leave to intervene and serve a copy of it on all the parties.

(2) The notice shall

(a) set out the full name and address of the proposed intervenor and any solicitor acting for the proposed intervenor;

(b) describe how the proposed intervenor wishes to participate in the hearing;

(c) briefly describe the proposed intervenor's interest in the application;

(d) briefly describe the position of the proposed intervenor and the arguments to be made in support of that position; and

(e) be dated and signed by the proposed intervenor or the proposed intervenor's solicitor.

b) toute requête en injonction autre qu'une requête en injonction provisoire.

(2) Le requérant qui présente une requête visée au paragraphe (1) dépose trois copies de son dossier et en signifie copie aux autres parties au moins dix jours avant l'audience.

(3) Le dossier du requérant est constitué de pages numérotées consécutivement et contient dans l'ordre suivant:

a) une table des matières indiquant la nature et la date de chaque document versé au dossier;

b) une copie de l'avis de requête;

c) une copie de toutes les preuves documentaires, notamment des parties de la transcription des témoignages, susceptibles d'être utilisées à l'audience par le requérant;

d) un bref énoncé, sans allégation, des faits et du droit sur lesquels le requérant compte s'appuyer.

(4) L'intimé dans une requête visée au paragraphe (1) dépose trois copies de son dossier et en signifie copie aux autres parties au moins trois jours avant l'audience.

(5) Le dossier de l'intimé est constitué de pages numérotées consécutivement et contient dans l'ordre suivant:

a) une table des matières indiquant la nature et la date de chaque document versé au dossier;

b) une copie de toutes les preuves documentaires susceptibles d'être utilisées à l'audience par l'intimé mais qui ne sont pas déjà comprises dans le dossier du requérant;

c) un bref énoncé, sans allégation, des faits et du droit sur lesquels l'intimé compte s'appuyer.

(6) La Cour peut, avant ou à l'audience relative à une requête visée au paragraphe (1), permettre de déroger à la présente règle en tout ou en partie.

⁶ *Règle 1611.* (1) Quiconque, y compris l'office fédéral dont la décision fait l'objet de la demande de contrôle judiciaire, désire intervenir à l'audition d'une demande de contrôle judiciaire dépose un avis de demande d'autorisation d'intervenir et en signifie copie aux parties.

(2) L'avis:

a) indique le nom et l'adresse de l'auteur de l'avis et ceux de son avocat, le cas échéant;

b) décrit la façon dont l'auteur de l'avis désire participer à l'audition;

c) décrit brièvement l'intérêt de l'auteur de l'avis dans la demande;

d) indique brièvement la position de l'auteur de l'avis et les observations qu'il présentera pour soutenir sa position;

e) est daté et signé par son auteur ou l'avocat de celui-ci.

(3) The Court may grant leave to intervene in the hearing of an application for judicial review upon such terms and conditions as it considers just and may give directions on the procedure for and extent of the intervention, the submission and service of documents and other matters relevant to the intervention.

⁷ *Al Yamani v. Canada (Solicitor General)*, [1996] 1 F.C. 174 (T.D.), at p. 203; *International Fund for Animal Welfare, Inc. v. Canada*, [1988] 3 F.C. 590 (C.A.).

⁸ The Access Act applies to government institutions defined in s. 3 which refers to the list annexed as Schedule I of the Act. The Senate of Canada does not appear in this list.

⁹ 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* [R.S.C., 1985, c. P-21 (henceforth referred to as the *Privacy Act*)].

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

- (a) the individual to whom it relates consents to the disclosure;
- (b) the information is publicly available; or,
- (c) the disclosure is in accordance with section 8 of the *Privacy Act*.

¹⁰ [1996] 1 F.C. 268 (T.D.).

¹¹ [1996] F.C.J. No. 903 (T.D.) (QL).

¹² [1995] 3 F.C. 199 (C.A.), at p. 217.

¹³ [An Act to enact the Access to Information Act and the Privacy Act, to amend the Federal Court Act and the Canada Evidence Act, and to amend certain other Acts in consequence thereof] S.C. 1980-81-82-83, c. 111, Sch. I, II.

¹⁴ 3. . . .

(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.

¹⁵ Confidential applicant's record, vol. VIII, Tab B.

¹⁶ [1996] 1 F.C. 268 (T.D.).

¹⁷ (1992), 6 Admin. L.R. (2d) 54 (F.C.T.D.); aff'd (1993), 13 Admin. L.R. (2d) 304 (F.C.A.).

¹⁸ [1994] 3 F.C. 527 (T.D.).

¹⁹ (1994), 30 Admin. L.R. (2d) 122 (F.C.T.D.).

²⁰ [1986] 3 F.C. 63 (T.D.).

²¹ 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

(3) La Cour peut accorder l'autorisation d'intervenir à l'audition d'une demande de contrôle judiciaire aux conditions qu'elle considère appropriées et peut donner des directives quant à la procédure à suivre lors de l'intervention, quant à sa portée, quant à la présentation et à la signification des documents et quant à toute autre question pertinente à l'intervention.

⁷ *Al Yamani c. Canada (Solliciteur général)*, [1996] 1 C.F. 174 (1^{re} inst.), à la p. 203; et *Fonds international pour la défense des animaux, Inc. c. Canada*, [1988] 3 C.F. 590 (C.A.).

⁸ La Loi sur l'accès à l'information s'applique aux institutions fédérales définies à l'art. 3, qui renvoie à la liste se trouvant à l'annexe 1 de la Loi. Le Sénat du Canada ne figure pas sur cette liste.

⁹ 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* [L.R.C. (1985), ch. P-21 (appelée aux présentes la *Loi sur la protection des renseignements personnels*)].

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

- a) l'individu qu'ils concernent y consent;
- b) le public y a accès;
- c) la communication est conforme à l'article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

¹⁰ [1996] 1 C.F. 268 (1^{re} inst.).

¹¹ [1996] A.C.F. n° 903 (1^{re} inst.) (QL).

¹² [1995] 3 C.F. 199 (C.A.), à la p. 217.

¹³ [Loi édictant la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels, modifiant la Loi sur la preuve au Canada et la Loi sur la Cour fédérale et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois] S.C. 1980-81-82-83, ch. 111, ann. I, II.

¹⁴ 3. . . .

(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.

¹⁵ Dossier confidentiel du requérant, vol. VIII, onglet B.

¹⁶ [1996] 1 C.F. 268 (1^{re} inst.).

¹⁷ (1992), 6 Admin. L.R. (2d) 54 (C.F. 1^{re} inst.); conf. (1993), 13 Admin. L.R. (2d) 304 (C.A.F.).

¹⁸ [1994] 3 C.F. 527 (1^{re} inst.).

¹⁹ (1994), 30 Admin. L.R. (2d) 122 (C.F. 1^{re} inst.).

²⁰ [1986] 3 C.F. 63 (1^{re} inst.).

²¹ 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

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.

²² 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.

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

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

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

²³ [1994] 2 F.C. 247 (C.A.).

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

exceptions indispensables à ce droit étant précises et limitées et les décisions quant à la communication étant susceptibles de recours indépendants du pouvoir exécutif.

²² 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.

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

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

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

²³ [1994] 2 C.F. 247 (C.A.).

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