

T-522-84

T-522-84

**Nick Ternette (Applicant)**

v.

**Solicitor General of Canada (Respondent)**

Trial Division, Strayer J.—Calgary, June 6; Ottawa, June 29, 1984.

*Privacy Act — Application under s. 41 of Privacy Act for review of refusal of access to personal information in RCMP data bank exempted under s. 21 of the Act — RCMP refusing to confirm or deny existence of information claiming exemption under s. 18, and if such information existing refusing to allow inspection — Privacy Commissioner refusing to confirm or deny existence of information — Generality of words "review of the matter" in s. 41 sufficient to allow review of conduct of Governor in Council, Solicitor General, RCMP and Privacy Commissioner — Refusal to confirm or deny existence of individual personal files in exempt information banks confirming Privacy Commissioner carried out investigation — Disclosure of existence of personal information by RCMP not required under s. 16(2), nor by Privacy Commissioner under s. 65(b), nor by Federal Court under s. 46(1)(b) — Privacy Commissioner not obligated to apply for review of file under s. 43 — Court entitled to consider whether file in data bank concerning applicant, and if so, whether properly included therein — Court's general powers to consider applications to review in ss. 41, 45, 46 and 48 not narrowed by specific right to review bestowed on Privacy Commissioner under s. 36 — Court having duty under ss. 41 and 45 to deal with such applications having regard only to avoid improper disclosure — Proper procedure found in s. 46 since refusal based on s. 18, not s. 21 — Respondent to file with Associate Chief Justice or his designate in sealed envelope affidavit as to existence of personal information as to applicant in data bank, and to attach file as exhibit — Hearing to be in camera with both parties present — Commissioner to be notified of proceedings — Privacy Act, S.C. 1980-81-82-83, c. 111, Schedule II, ss. 12(1), 16, 18, 21, 29, 35, 36, 37, 41, 42, 43, 45, 46, 48, 49, 50, 51, 65(b).*

This is an application under section 41 of the *Privacy Act* for a review of a refusal by the Privacy Commissioner to give the applicant access to personal information contained in a RCMP data bank. The bank was exempted pursuant to section 21 of the Act. The RCMP refused to confirm or deny the existence of such information, stating that their Security Service Records

**Nick Ternette (requérant)**

c.

**a Solliciteur général du Canada (intimé)**

Division de première instance, juge Strayer—Calgary, 6 juin; Ottawa, 29 juin 1984.

*Loi sur la protection des renseignements personnels — Demande fondée sur l'art. 41 de la Loi sur la protection des renseignements personnels en vue de faire réviser la décision de refuser l'accès aux renseignements versés au fichier de renseignements personnels de la GRC inconsultable en vertu de l'art. 21 de la Loi — Invoquant l'exemption prévue à l'art. 18, la GRC a refusé de confirmer ou de nier l'existence des renseignements, et, s'ils existent, a refusé d'en permettre l'examen — Le Commissaire à la protection de la vie privée a refusé de confirmer ou de nier l'existence des renseignements — Le caractère général des mots «révision de la décision» de l'art. 41 est suffisant pour permettre d'examiner la conduite du gouverneur en conseil, du solliciteur général, de la GRC et du Commissaire à la protection de la vie privée — Le refus de confirmer ou de nier l'existence de dossiers personnels dans les fichiers inconsultables confirme le fait que le Commissaire à la protection de la vie privée a effectué une enquête — Aux termes de l'art. 16(2) de la Loi, la GRC n'est pas tenue de divulguer l'existence de renseignements personnels et il en est de même pour le Commissaire à la protection de la vie privée, en vertu de l'art. 65b), et pour la Cour fédérale en vertu de l'art. 46(1)(b) — L'art. 43 ne fait pas obligation au Commissaire à la protection de la vie privée de demander l'examen du dossier — La Cour peut vérifier l'existence d'un dossier versé dans le fichier de renseignements personnels concernant le requérant et, s'il en existe un, se demander si on était justifié de l'y inclure — Les pouvoirs généraux de la Cour de connaître des demandes de révision, conformément aux art. 41, 45, 46 et 48 ne sont pas restreints par le droit précis du Commissaire à la protection de la vie privée de chercher à obtenir la révision en vertu de l'art. 36 — Aux termes des art. 41 et 45, la Cour est tenue d'examiner ces demandes en tenant seulement compte de la nécessité d'éviter toute divulgation inappropriée — Comme le refus est fondé sur l'art. 18 et non sur l'art. 21, la procédure appropriée est prévue à l'art. 46 — L'intimé doit déposer auprès du juge en chef adjoint ou de la personne que celui-ci désignera, placé dans une enveloppe scellée, un affidavit portant sur l'existence de renseignements personnels concernant le requérant qui se trouvent dans le fichier de renseignements et y annexer le dossier — Audience tenue à huis clos en présence des deux parties — Le Commissaire doit être avisé des procédures — Loi sur la protection des renseignements personnels, S.C. 1980-81-82-83, chap. 111, annexe II, art. 12(1), 16, 18, 21, 29, 35, 36, 37, 41, 42, 43, 45, 46, 48, 49, 50, 51, 65b).*

Il s'agit d'une demande fondée sur l'article 41 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* en vue de faire réviser la décision du Commissaire à la protection de la vie privée de refuser au requérant l'accès aux renseignements personnels versés à un fichier de renseignements personnels de la GRC. En vertu de l'article 21 de la Loi, ce fichier ne peut

were exempt from access under section 18 of the Act, and even if such information existed, refused to allow the applicant to inspect it. The Privacy Commissioner also refused to confirm or deny the existence of such information. The applicant contends that the Commissioner's letter indicated that he had not carried out an investigation; that he had failed to advise the applicant as to whether there was any information concerning him in this exempt bank; and that he had failed to apply to the Court for a review of the applicant's file as he was authorized to do under section 43 of the Act. The issues are whether the Court can consider whether the file was properly included in a bank exempted under subsection 18(1), and secondly, can the Court insist on ascertaining if a file exists in the exempt data bank, and if one does exist, insist on seeing it. The respondent contends that the answer to both questions is "no" where the Privacy Commissioner has declined to seek judicial review under section 43. The respondent relies on the maxim of interpretation *expressio unius est exclusio alterius*. He argues that since the statute made specific provision in section 36 for the Privacy Commissioner to investigate files in an exempt bank and to apply to the Federal Court under section 43 for a review, this is the only situation in which the Court can make such a review.

The applicant relies on section 45 which applies to applications under section 41, and provides that "Notwithstanding any other Act of Parliament or any privilege under the law of evidence, the Court may . . . examine any information recorded in any form under the control of a government institution". Section 48 allows the Court to determine whether the head of the institution was authorized to refuse to disclose the personal information. Section 49 provides that where refusal to disclose has been based on specified sections, the Court can only determine whether the head of the institution had reasonable grounds on which to refuse to disclose the personal information. While the bank was exempted on the basis that it contained files all of which consisted of personal information described in section 21, the actual refusal to disclose the information refers only to section 18. Therefore section 48 would provide the relevant authority as to the order which the Court could make.

*Held*, the Court has general powers to consider applications to review a refusal to disclose personal information.

The generality of the words "review of the matter" in section 41 is sufficient to allow, within the limits otherwise imposed by the Act, a review of the conduct of the Governor in Council, the Solicitor General, the RCMP, and the Privacy Commissioner as it relates to the refusal to provide the applicant with the information he seeks.

The Privacy Commissioner's refusal to confirm or deny the existence of individual personal files in exempt information banks confirmed that he had made an investigation and that it would not be proper for him to confirm or deny the existence of

être consulté. Alléguant que les Dossiers du Service de sécurité ne pouvaient être consultés en vertu de l'article 18 de la Loi, la GRC a refusé de confirmer ou de nier l'existence de tels renseignements et, s'ils existent, de permettre que le requérant les examine. Le Commissaire à la protection de la vie privée a lui aussi refusé de confirmer ou de nier l'existence de tels renseignements. Le requérant allègue que la lettre du Commissaire indiquait que celui-ci n'a pas effectué d'enquête; qu'il a omis de faire savoir au requérant si de tels renseignements le concernant étaient classés dans ce fichier inconsultable et qu'il a omis de demander à la Cour d'examiner le dossier du requérant comme il était autorisé à le faire en vertu de l'article 43 de la Loi. La première question en litige est de savoir si la Cour peut vérifier si le dossier a été inclus à juste titre dans un fichier inconsultable en vertu du paragraphe 18(1), et la seconde consiste à déterminer si la Cour peut exiger de vérifier l'existence du dossier et, s'il en existe un, exiger de le voir. L'intimé soutient que l'on doit répondre par la négative à ces deux questions lorsque le Commissaire à la protection de la vie privée n'a pas cherché à en obtenir la révision judiciaire en vertu de l'article 43. L'intimé se fonde sur la maxime d'interprétation *expressio unius est exclusio alterius*. Il soutient que le Commissaire à la protection de la vie privée peut faire enquête sur les dossiers classés dans un fichier inconsultable et se fonder sur l'article 43 pour demander à la Cour fédérale de les réviser, c'est la seule situation dans laquelle la Cour peut faire une telle révision.

Le requérant se fonde sur l'article 45 qui s'applique aux demandes présentées en vertu de l'article 41 et qui prévoit que «Nonobstant toute autre loi du Parlement ou toute immunité reconnue par le droit de la preuve, la Cour a . . . accès à tous les renseignements, quels que soient leur forme et leur support, qui relèvent d'une institution fédérale». L'article 48 permet à la Cour de déterminer si le responsable de l'institution est autorisé à refuser la communication des renseignements. L'article 49 prévoit que lorsque le refus de communication a été fondé sur certains articles en particulier, la Cour peut seulement déterminer si le refus de communication des renseignements personnels par le responsable de l'institution fédérale était fondé ou non sur des motifs valables. Bien que le fichier ait été classé inconsultable parce qu'il était formé de dossiers ne contenant que des renseignements personnels visés à l'article 21, le véritable refus de communiquer les renseignements n'était fondé que sur l'article 18. Par conséquent, l'article 48 s'applique en ce qui a trait à l'ordonnance que la Cour peut rendre.

*Jugement*: l'examen des demandes de révision des refus de communication des renseignements personnels relève des pouvoirs généraux de la Cour.

Le caractère général des mots «révision de la décision» employés à l'article 41 est suffisant pour permettre, à l'intérieur des limites qui sont autrement imposées par la Loi, d'examiner la conduite du gouverneur en conseil, du solliciteur général, de la GRC et du Commissaire à la protection de la vie privée en ce qui a trait au refus de communiquer au requérant les renseignements qu'il cherche à obtenir.

Premièrement, le refus du Commissaire à la protection de la vie privée de confirmer ou de nier l'existence de dossiers personnels dans les fichiers inconsultables confirmait qu'il avait effectué une enquête et qu'il ne lui appartenait pas de confir-

any information concerning the applicant. Secondly, it was within the powers of both the RCMP under subsection 16(2), and the Privacy Commissioner under paragraph 65(b), to decline to confirm or deny that any personal information about the applicant existed. The Federal Court is directed by paragraph 46(1)(b) to take precautions to avoid such disclosure. Thirdly, section 43 is permissive, and the Commissioner has a discretion as to whether he initiates action for judicial review.

In an application "for a review of the matter" under section 41, the Court is entitled to ascertain whether there is a file in the data bank with respect to the applicant, and if so whether it is properly included in the data bank. The bank was purportedly exempted because all the files consisted predominantly of information described in section 21. The Court is entitled to look at any given file to determine if it consists predominantly of personal information.

This is not a proper case for the application of the *expressio unius est exclusio alterius* maxim. The Court has general powers to consider applications to review a refusal to disclose personal information in sections 41, 45, 46 and 48. These general powers should not be narrowed because the Privacy Commissioner was specifically given a right to seek such review. Parliament did not limit such general powers. Instead, sections 41 and 45 give the Court *carte blanche* to look at any information under government control other than a confidence of the Queen's Privy Council "Notwithstanding any other Act of Parliament or any privilege under the law of evidence" having regard only to the need to avoid improper disclosure as prescribed in section 46. In adopting such general provisions, Parliament must have understood the individual's right of judicial review to be as effective in relation to exempt banks as in relation to personal information held in other forms. Parliament cannot have intended to relegate the role of the Court to merely reading the Order in Council exempting the bank and comparing the index number of the bank to that referred to in the application for personal information, in light of section 41 which grants a general right to seek judicial review of proposals. There is nothing anomalous about having a special regime prescribed in section 36 for review of exempt banks by the Commissioner alongside a general review of particular files therein at the instance of the individual affected. Section 36 authorizes an ongoing review of entire banks by the Commissioner on his own initiative. It is a systemic review requiring special authority which is not predicated upon the existence of any complaint by an individual. Where the Commissioner is unsatisfied with the response of the government institutions to his recommendations, it is logical that special provision should be made for review by the Court at his request. Such a review would not fit within the language of sections 41 or 42. The orders authorized by sections 48 and 49 would not be appropriate because no individual complaint is involved and therefore the special powers of section 50 were required. There is no ambiguity in the Act because of the clear right of the applicant under section 41 to seek a review of the matter and the responsibility of the Court to consider such an application.

mer ou de nier l'existence de renseignements personnels concernant le requérant. Deuxièmement, la GRC, en vertu du paragraphe 16(2), et le Commissaire à la protection de la vie privée, en vertu de l'alinéa 65b), avaient le droit de refuser de confirmer ou de nier l'existence de renseignements personnels concernant le requérant. La Cour fédérale est tenue en vertu de l'alinéa 46(1)b) de prendre des précautions pour éviter une telle divulgation. Troisièmement, l'article 43 exprime une faculté, et le Commissaire a le pouvoir d'apprécier s'il doit ou non demander le contrôle judiciaire.

Lorsqu'elle est saisie d'une demande «en révision de la décision de refus» fondée sur l'article 41, la Cour a le droit de vérifier l'existence d'un dossier concernant le requérant et, s'il en existe un, s'il a été inclus à juste titre dans le fichier de renseignements personnels. Le fichier aurait été classé inconsultable parce qu'il était formé de dossiers dans chacun desquels dominaient les renseignements visés à l'article 21. La Cour est autorisée à examiner tout dossier afin de déterminer s'il contient principalement des renseignements personnels.

Il ne s'agit pas d'une situation qui convient à l'application de la maxime *expressio unius est exclusio alterius*. Les articles 41, 45, 46 et 48 confèrent à la Cour les pouvoirs généraux de connaître des demandes de révision des refus de communication des renseignements personnels. La portée de ces pouvoirs généraux ne doit pas être restreinte parce que le Commissaire à la protection de la vie privée a été investi de façon précise du pouvoir de chercher à obtenir une telle révision. Le Parlement n'a pas limité la portée de ces pouvoirs généraux. Au lieu de cela, les articles 41 et 45 donnent à la Cour *carte blanche* pour examiner les renseignements qui relèvent d'une institution fédérale, à l'exception des renseignements confidentiels du Conseil privé de la Reine «Nonobstant toute autre loi du Parlement ou toute immunité reconnue par le droit de la preuve» en tenant compte seulement de la nécessité d'éviter toute divulgation inappropriée comme le prévoit l'article 46. En adoptant de telles dispositions générales, le Parlement doit avoir fait en sorte que le droit de l'individu au contrôle judiciaire soit aussi efficace en ce qui a trait au fichier inconsultable qu'aux renseignements personnels classés sous d'autres formes. Compte tenu du fait que l'article 41 confère un pouvoir général de demander la révision judiciaire des refus, le Parlement ne pouvait avoir l'intention de restreindre le rôle de la Cour à la simple lecture du décret en conseil rendant le fichier inconsultable et à celui de comparer le numéro de répertoire du fichier à celui qui est visé dans la demande de renseignements personnels. Il n'y a rien d'anormal à ce qu'un régime spécial soit prévu à l'article 36 pour la révision des fichiers inconsultables par le Commissaire, en plus du pouvoir général de révision de dossiers personnels classés dans un tel fichier à la demande de l'individu visé. En vertu de l'article 36, le Commissaire peut, de sa propre initiative, réviser de manière continue des fichiers entiers. Ce sont des révisions systémiques qui ne résultent pas d'une plainte d'un individu et qui exigent un pouvoir spécial. Lorsque le Commissaire n'est pas satisfait de la réponse de l'institution fédérale à ses recommandations, il est logique que soient prévues des dispositions spéciales lui permettant de demander une révision par la Cour. Une telle révision ne serait pas conforme au texte des articles 41 ou 42. Les ordonnances autorisées par les articles 48 et 49 ne sont pas appropriées parce qu'il n'y a pas de plainte déposée par un individu et c'est pour cette raison que les pouvoirs spéciaux de l'article 50 étaient nécessaires. La Loi

The proper procedure is found in section 46. Section 51 does not apply since the basis of the refusal was not section 21. The respondent should file an affidavit as to the existence or not of personal information in the data bank with respect to the applicant. If such a file does exist, it should be attached as an exhibit to the affidavit. The material should be submitted in a sealed envelope to be opened and retained only by the Associate Chief Justice or such other Judge as he may designate. The initial hearing should be held *in camera* with both parties present or represented. The Privacy Commissioner should be notified of the next hearing.

#### CASE JUDICIALLY CONSIDERED

##### REFERRED TO:

*Heydon's Case* (1584), 3 Co. Rep. 7a; 76 E.R. 637 (K.B.D.).

##### APPEARANCE:

*Nick Ternette* on his own behalf.

##### COUNSEL:

*Barbara McIsaac* for respondent.

##### APPLICANT ON HIS OWN BEHALF:

*Nick Ternette*.

##### SOLICITOR:

*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.

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

STRAYER J.:

#### Facts

This is an application under section 41 of the *Privacy Act* which was enacted as Schedule II to S.C. 1980-81-82-83, c. 111. This Act generally came into force in 1983 and replaced Part IV of the *Canadian Human Rights Act*, S.C. 1976-77, c. 33. Part IV had enacted the first general regime for the protection of privacy of personal data held by the Government of Canada and provided a right of access thereto by the individuals concerned. As a number of sections of the *Privacy Act*

ne comporte aucune ambiguïté, compte tenu du droit évident du requérant, en vertu de l'article 41, d'exercer un recours en révision du refus et de la responsabilité de la Cour d'examiner une telle demande.

<sup>a</sup> L'article 46 prévoit le recours approprié. L'article 51 ne s'applique pas parce que le refus n'était pas fondé sur l'article 21. L'intimé doit déposer un affidavit portant sur l'existence ou non de renseignements personnels concernant le requérant dans le fichier de renseignements. Si un tel dossier existe, il devra être annexé à l'affidavit à titre de pièce. Ces documents devront être présentés dans une enveloppe scellée qui ne pourra être ouverte que par le juge en chef adjoint ou tout autre juge qu'il peut désigner. L'audience initiale doit avoir lieu à huis clos en présence des deux parties ou de leurs représentants. Il doit être donné avis au Commissaire à la protection de la vie privée de la prochaine audition.

#### <sup>c</sup> JURISPRUDENCE

##### DÉCISION CITÉE:

*Heydon's Case* (1584), 3 Co. Rep. 7a; 76 E.R. 637 (K.B.D.).

#### <sup>d</sup> A COMPARU:

*Nick Ternette* pour son propre compte.

##### AVOCAT:

<sup>e</sup> *Barbara McIsaac* pour l'intimé.

##### LE REQUÉRANT, POUR SON PROPRE COMPTE:

<sup>f</sup> *Nick Ternette*.

##### PROCUREUR:

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

<sup>g</sup> *Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance rendus par*

LE JUGE STRAYER:

#### <sup>h</sup> Faits

Il s'agit d'une demande présentée en vertu de l'article 41 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* qui a été édictée comme l'annexe II, S.C. 1980-81-82-83, chap. 111. Cette Loi est, d'une manière générale, entrée en vigueur en 1983 et remplace la Partie IV de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, S.C. 1976-77, chap. 33. La Partie IV prévoyait le premier régime global de protection des renseignements personnels conservés par le gouvernement du Canada et pré-

are involved in this application, I am setting out the salient ones *in extenso* in the Appendix to this judgment.

After the enactment of the *Privacy Act* and before its coming into force an Order in Council was adopted on April 22, 1983 exempting, pursuant to section 18 of the Act, a data bank of the RCMP described as Security Service Records, No. RCMP-P130. As required by section 18, the Order in Council, which is SOR/83-374, specified section 21 of the *Privacy Act* as being the basis for the exemption of the bank. Section 21, it will be noted, refers to information the disclosure of which could reasonably be expected to be injurious to the conduct of international affairs, the defence of Canada, or the prevention or suppression of subversive activities.

On August 19, 1983, the applicant herein, Nick Ternette, applied pursuant to subsection 12(1) of the *Privacy Act* for access to any personal information about him contained in this data bank. He asked for such information

... specifically in regards [*sic*] to activities directed towards [*sic*] accomplishing governmental change within Canada or elsewhere by force or violent means, the use or the encouragement of the use of force or the creation or exploitation of civil disorder (these activities to have taken place in Manitoba & Alberta).

By letter of September 19, 1983 from P. E. J. Banning, Departmental Privacy and Access to Information Coordinator, the RCMP advised Mr. Ternette as follows:

We received your request for information on September 14, 1983. The Governor-in-Council has designated our Security Service Records, described in the Index of Personal Information Banks, as exempt from access under Section 18 of the *Privacy Act*. We cannot comply with your request nor can we confirm whether or not such information exists concerning you. This is necessary to preserve the integrity of this information category.

voyait le droit pour les particuliers intéressés d'avoir accès à ceux-ci. Étant donné qu'un certain nombre d'articles de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* sont visés dans la présente demande, je cite les plus importants *in extenso* dans l'annexe au jugement.

Après l'adoption de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et avant son entrée en vigueur, un décret en conseil a été adopté le 22 avril 1983 classant parmi les fichiers inconsultables, en conformité avec l'article 18 de la Loi, un fichier de renseignements personnels de la GRC décrit comme Dossiers du Service de sécurité, n° GRC-P130. Comme l'exige l'article 18, le décret en conseil DORS/83-374 précise que le fichier est inconsultable en vertu de l'article 21 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Il faut souligner que l'article 21 porte sur des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter préjudice à la conduite des affaires internationales, à la défense du Canada, ou à la prévention ou à la répression d'activités subversives.

Le 19 août 1983, le requérant en l'espèce, Nick Ternette, a demandé en vertu du paragraphe 12(1) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* l'accès aux renseignements personnels le concernant et versés dans ce fichier de renseignements personnels. Il a demandé qu'on lui communique les renseignements

[TRADUCTION] ... qui visent précisément les activités ayant trait à un changement de gouvernement au Canada ou ailleurs par la force ou la violence, par l'utilisation de la force, par l'incitation à utiliser la force ou par la création ou l'exploitation d'un désordre civil (ces activités auraient eu lieu au Manitoba et en Alberta).

Dans une lettre du 19 septembre 1983 de M. P. E. J. Banning, coordonnateur ministériel de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels, la GRC a répondu à M. Ternette de la manière suivante:

[TRADUCTION] Nous avons reçu votre demande de renseignements le 14 septembre 1983. Le gouverneur en conseil a classé parmi les fichiers de renseignements personnels inconsultables, en vertu de l'article 18 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, nos Dossiers du Service de sécurité. Nous ne pouvons donner suite à votre demande et nous ne pouvons confirmer l'existence de renseignements vous concernant. Cette mesure est nécessaire pour préserver le caractère confidentiel de cette catégorie de renseignements.

You are entitled to register a complaint regarding your request with the Privacy Commissioner . . . .

By a subsequent undated letter Mr. Ternette complained to the Privacy Commissioner with respect to the RCMP decisions to refuse confirmation or denial of the existence of such information concerning himself and, if such information exists, to refuse to allow him to inspect it. By a letter of December 13, 1983 the Privacy Commissioner, after noting that the bank in question had been exempted by the Governor in Council, advised the applicant as follows:

I have a mandate only to ensure that personal information kept in such banks is not improperly maintained, or used. I will not confirm or deny the existence of individual personal files in designated exempt information banks.

The investigation made on your behalf assured me that the officials of the RCMP acted in accordance with the law in responding to you in the manner they did. I have no basis to recommend that you have been denied a right under the provisions of the *Privacy Act*.

Should you wish to pursue further your request for access to this bank, you have, of course, the right to appeal my finding to the Federal Court of Canada.

By his notice of motion launching this application, the applicant asked that "a time and place be fixed by the Honourable Court for review of the decision to refuse access to information under the provisions of the *Privacy Act* . . .". At the hearing, the applicant, who was not represented by counsel, supplemented this general request with some specific complaints against the Privacy Commissioner. He contended that the Commissioner's letter indicated that he had not carried out an investigation; that he had failed to advise the applicant as to whether there was or was not any such information concerning him in this exempt bank; and that he had failed to apply to the Court for a review of the applicant's file (if indeed, there is one in this bank) as he is authorized to do under section 43 of the Act. To the extent that these latter complaints should be taken as a request for some specific remedy against the Privacy Commissioner such as *mandamus*, I do not think they can be entertained without at least impleading the Privacy Commissioner.

Vous avez le droit de déposer une plainte concernant votre demande devant le Commissaire à la protection de la vie privée . . . .

Dans une lettre subséquente non datée, M. Ternette a porté plainte auprès du Commissaire à la protection de la vie privée contre les décisions de la GRC, c'est-à-dire le refus de confirmer ou de nier l'existence de renseignements le concernant et, s'ils existent, le refus de l'autoriser à les examiner. Par lettre du 13 décembre 1983, le Commissaire à la protection de la vie privée, après avoir souligné que le fichier en question avait été classé par le gouverneur en conseil parmi les fichiers de renseignements personnels inconsultables, a donné la réponse suivante au requérant:

[TRADUCTION] Mon mandat consiste uniquement à veiller à ce que les renseignements personnels classés dans de tels fichiers ne soient pas conservés ni utilisés de manière irrégulière. Je ne confirmerai ni ne nierai l'existence de dossiers personnels dans les fichiers inconsultables classés comme tels.

L'enquête effectuée pour votre compte m'a assuré que les fonctionnaires de la GRC ont agi conformément à la loi en vous répondant comme ils l'ont fait. Je n'ai aucune raison de conclure qu'on vous a refusé l'exercice d'un droit en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Si vous désirez maintenir votre demande d'accès à ce fichier, vous avez, évidemment, le droit d'interjeter appel de ma décision à la Cour fédérale du Canada.

Par son avis de requête introduisant la présente demande, le requérant a demandé que [TRADUCTION] «l'honorable Cour fixe la date et le lieu de la révision de la décision de refuser l'accès à des renseignements en vertu des dispositions de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* . . .». À l'audience, le requérant, qui n'était pas représenté par un avocat, a ajouté à sa demande générale certaines plaintes précises contre le Commissaire à la protection de la vie privée. Il a allégué que la lettre du Commissaire indiquait que celui-ci n'avait pas effectué d'enquête; qu'il avait omis de faire savoir au requérant si de tels renseignements le concernant étaient classés dans ce fichier inconsultable et qu'il avait omis de demander à la Cour d'examiner le dossier du requérant (s'il y en avait un dans ce fichier) comme il était autorisé à le faire en vertu de l'article 43 de la Loi. Dans la mesure où ces dernières plaintes devraient être considérées comme la demande d'un redressement précis contre le Commissaire à la protection de la vie privée, tel le *mandamus*, je ne crois pas qu'elles puissent être entendues sans que le Commissaire à la protection de la vie privée soit partie aux procédures.

I believe, however, that having regard to the Act and the notice of motion this application should be treated as one under section 41 of the Act whereby "Any individual who has been refused access to personal information requested under subsection 12(1) may, if a complaint has been made to the Privacy Commissioner in respect of the refusal, apply to the Court for a review of the matter . . .". It appears to me that the generality of the words "review of the matter" is sufficient to allow me, within the limits otherwise imposed by the Act, to review the conduct of the Governor in Council, the Solicitor General, the RCMP, and the Privacy Commissioner as it relates to the refusal to provide the applicant with the information he seeks. I might add that although section 41 requires that the application normally be brought within forty-five days after the report of the Privacy Commissioner, which was not done here, I am prepared to exercise the discretion allowed me by that section to extend the time so as to permit this application, which was launched on March 7, 1984, to proceed notwithstanding the passage of some seventy-five days from the mailing of the notice of the results of his investigation by the Privacy Commissioner.

### Initial Findings

Proceeding on this basis, it is, I think, undisputed that there are certain determinations which I can make on the basis of the public record to which I have already referred. In this way I can dispose of some of the applicant's complaints. First, I do not accept his contention that the letter from the Privacy Commissioner admits that he has carried out no investigation. He based this conclusion mainly on the sentence in the letter which says "I will not confirm or deny the existence of individual personal files in designated exempt information banks." It is clear to me that in the context the Privacy Commissioner was in fact confirming that he had made an investigation and was noting that it would not be proper for him to confirm or deny the existence of any information concerning the applicant in this data bank. Secondly, considering the scheme of the Act, it

Toutefois, je crois que, compte tenu de la Loi et de l'avis de requête, la présente demande devrait être traitée comme fondée sur l'article 41 de la Loi selon lequel «L'individu qui s'est vu refuser communication de renseignements personnels demandés en vertu du paragraphe 12(1) et qui a déposé ou fait déposer une plainte à ce sujet devant le Commissaire à la protection de la vie privée peut . . . exercer un recours en révision de la décision de refus devant la Cour.» Il me semble que le caractère général des mots «révision de la décision» est suffisant pour me permettre, à l'intérieur des limites qui sont autrement imposées par la Loi, d'examiner la conduite du gouverneur en conseil, du solliciteur général, de la GRC et du Commissaire à la protection de la vie privée en ce qui a trait au refus de communiquer au requérant les renseignements qu'il cherche à obtenir. J'ajouterais que bien que l'article 41 exige normalement le dépôt de la demande dans un délai de 45 jours suivant le compte rendu du Commissaire à la protection de la vie privée, ce qui n'est pas le cas en l'espèce, je suis prêt à exercer le pouvoir discrétionnaire que me confère cet article pour proroger le délai de manière à permettre l'audition de la présente demande qui a été déposée le 7 mars 1984, bien qu'il se soit écoulé environ soixante-quinze jours entre le dépôt et l'envoi par la poste par le Commissaire à la protection de la vie privée du compte rendu de son enquête.

### Conclusions initiales

Si l'on procède de cette manière, je suis incontestablement autorisé à rendre certaines décisions en me fondant sur le dossier public que j'ai déjà mentionné. De cette manière, je peux régler certaines des plaintes du requérant. Premièrement, je n'accepte pas son argument selon lequel le Commissaire à la protection de la vie privée admet dans sa lettre qu'il n'a pas effectué d'enquête. Cette conclusion est fondée principalement sur la phrase suivante de la lettre: «Je ne confirmerai ni ne nierai l'existence de dossiers personnels dans les fichiers inconsultables classés comme tels.» Selon moi, il est évident que, d'après le contexte, le Commissaire à la protection de la vie privée confirmait en fait qu'il avait effectué une enquête et faisait remarquer qu'il ne lui appartenait pas de confirmer ou de nier l'existence de renseignements concernant le requérant dans ce fichier de renseigne-

was within their powers for both the RCMP and the Privacy Commissioner to decline to confirm or deny that any personal information about the applicant existed in this exempt data bank. Subsection 16(2) of the Act specifically says that the head of a government institution is not required, in refusing access to any personal information requested under subsection 12(1), to indicate whether such personal information concerning the applicant does exist. Paragraph 65(b) specifically directs the Privacy Commissioner in carrying out an investigation to avoid disclosure of whether such information exists where the head of the government institution has refused such disclosure. Similarly, this Court in review proceedings is directed by paragraph 46(1)(b) of the Act to take precautions to avoid such disclosure. (The theory—whether grounded in reality or not I need not determine—of such provisions presumably is that the mere disclosure of the existence of information may alert an applicant to the fact that, e.g., his activities have been under surveillance and this may frustrate law enforcement, anti-subversive measures, etc.) Thirdly, I can see no basis for a complaint to this Court that the Privacy Commissioner has not exercised his right under section 43 to seek a review of a file contained in an information bank exempted under section 18. As will be noted below, it is my view that section 43 does not apply to the present situation. But even if it does, it provides that “the Privacy Commissioner may apply to the Court”. (Emphasis added.) Obviously this is permissive, not mandatory, and the Commissioner has a discretion as to whether he initiates action for judicial review.

I believe it is not in dispute that in the course of a review under section 41 I am at least entitled to see if the bank in question actually has been the subject of an exemption order. To do this I can look at the Order in Council. In doing so it is obvious that SOR/83-374 entitled *Exempt Personal Information Bank Order, No. 14 (RCMP)*

ments personnels. Deuxièmement, compte tenu de l'économie de la Loi, la GRC et le Commissaire à la protection de la vie privée avaient le pouvoir de refuser de confirmer ou de nier l'existence de renseignements personnels concernant le requérant dans ce fichier inconsultable. Le paragraphe 16(2) précise que le responsable d'une institution fédérale n'est pas obligé, lorsqu'il refuse de communiquer des renseignements personnels demandés en vertu du paragraphe 12(1), d'indiquer s'il existe des renseignements personnels concernant le requérant. L'alinéa 65b) dit expressément que le Commissaire à la protection de la vie privée doit éviter lors d'une enquête que ne soit divulguée l'existence de tels renseignements lorsque le responsable d'une institution fédérale a refusé de les communiquer. De même, cette Cour, dans les procédures de révision, est obligée en vertu de l'alinéa 46(1)b) de la Loi de prendre des précautions pour éviter une telle divulgation. (La théorie—je n'ai pas à déterminer si elle est fondée sur la réalité ou non—sur laquelle reposent apparemment ces dispositions veut que la simple divulgation de l'existence de renseignements pourrait indiquer au requérant que, par exemple, ses activités ont été surveillées, et donc nuire à l'application des lois, aux mesures anti-subversives, etc.) Troisièmement, la plainte adressée à la présente Cour selon laquelle le Commissaire à la protection de la vie privée n'a pas exercé le droit que lui confère l'article 43 de demander l'examen des dossiers versés dans un fichier inconsultable classé comme tel en vertu de l'article 18 n'est nullement fondée. Comme je le ferai remarquer plus loin, je pense que l'article 43 ne s'applique pas en l'espèce. Mais même s'il s'appliquait, il prévoit que «le Commissaire à la protection de la vie privée peut demander à la Cour». (C'est moi qui souligne.) De toute évidence, cette disposition exprime une faculté et non une obligation, et le Commissaire a le pouvoir d'apprécier s'il doit ou non demander le contrôle judiciaire.

Je crois qu'il n'est pas contesté que, lors d'une révision prévue à l'article 41, j'ai au moins le droit de vérifier si le fichier en question a réellement fait l'objet d'un décret le classant comme inconsultable. À cette fin, je dois examiner le décret en conseil. Ainsi, il est évident que le *Décret n° 14 sur les fichiers de renseignements personnels incon-*

does purport to exempt the data bank which is the target of the applicant's request for information.

I believe it is also accepted, and I so hold, that subsection 18(1) does provide an objective criterion for the exercise of the power of the Governor in Council under that subsection in making an exemption order. Such an order can only be made where each of the files in the bank consists "predominantly of personal information described in section 21 or 22". This follows from the fact that exemptable banks must contain files "all of which" (emphasis added) consist of such material.

### Issues

Two difficult questions remain, however, which raise important and difficult issues concerning the interpretation of this Act. As this is, I believe, only the second application to be made to the Court under this Act these questions are novel and require careful consideration. They are: first, can this Court in such circumstances consider whether a particular file was properly included in a bank exempted under subsection 18(1); and, secondly, can the Court insist on ascertaining if a file exists in this exempt data bank concerning the applicant and, if one exists, insist on seeing it. If the answer to the second question is affirmative, there would also be some subsidiary considerations as to which of the procedures provided in the Act for judicial review would be applicable to the situation.

### Respondent's Position

The respondent, the Solicitor General of Canada, contends that the answer to both of these fundamental questions should be in the negative where the Privacy Commissioner has declined to seek judicial review under section 43 of any file contained in an exempt bank. Counsel points out that section 36, the only section which falls under the heading REVIEW OF EXEMPT BANKS in the Act, specifically provides for an investigation by the Privacy Commissioner of files in an exempt

*sultables (GRC) DORS/83-374* a pour but de classer le fichier de renseignements personnels visé par la demande de renseignements du requérant parmi les fichiers de renseignements inconsultables.

" Je pense qu'il est également admis que le paragraphe 18(1) prévoit un critère objectif pour l'exercice par le gouverneur en conseil du pouvoir de prendre un décret classant un fichier parmi les fichiers inconsultables et je conclus en ce sens. Un tel décret ne peut être pris qu'à l'égard d'un fichier dont tous les dossiers sont des dossiers dans lesquels «dominent les renseignements visés aux articles 21 ou 22». Cette situation découle du fait que les fichiers inconsultables doivent être formés de dossiers «dans chacun desquels» (c'est moi qui souligne) dominant ces renseignements.

### Questions en litige

" Toutefois, il reste à trancher deux questions difficiles qui soulèvent des problèmes importants et complexes au sujet de l'interprétation de la Loi. Comme il s'agit seulement, je crois, de la deuxième demande présentée à la Cour en vertu de cette Loi, ces questions sont nouvelles et exigent un examen approfondi. Voici ces questions: en premier lieu, cette Cour peut-elle dans de telles circonstances vérifier si un dossier donné a été inclus à juste titre dans un fichier inconsultable classé comme tel en vertu du paragraphe 18(1); et, en deuxième lieu, la Cour peut-elle exiger de vérifier l'existence d'un dossier concernant le requérant dans ce fichier inconsultable et, s'il en existe un, exiger de le voir? Si l'on répond à la deuxième question par l'affirmative, d'autres considérations subsidiaires entrent en jeu quant à savoir quelles procédures prévues dans la Loi relativement au contrôle judiciaire s'appliqueraient à la situation.

### Position de l'intimé

L'intimé, le solliciteur général du Canada, soutient que l'on doit répondre par la négative à ces questions fondamentales lorsque le Commissaire à la protection de la vie privée n'a pas cherché à obtenir, en vertu de l'article 43, la révision judiciaire d'un dossier versé dans un fichier inconsultable. L'avocat souligne que l'article 36, le seul article inscrit sous la rubrique EXAMEN DES FICHIERS INCONSULTABLES dans la Loi, prévoit précisément une enquête du Commissaire à la

bank. Subsection 36(5) specifically allows the Privacy Commissioner, where he is dissatisfied with the response or action taken by the government institution as a result of his investigation and report under that section, to make an application to the Federal Court under section 43. Section 43 says that in the particular circumstances described in subsection 36(5) it is the Privacy Commissioner who may apply to the Court "for a review of any file contained in a personal information bank designated as an exempt bank under section 18". Moreover, section 50 commences with the words "Where the Privacy Commissioner makes an application to the Court under section 43" and then goes on to direct the Court, if it finds that a particular file should not have been included in the exempt bank, to order the government institution to remove that file from the bank. Section 51, in prescribing a particular procedure for court review of more sensitive material, specifically includes applications made under section 43 (i.e., by the Privacy Commissioner) among those to be dealt with by such special procedures. The position of the respondent is that, the statute having made specific provision for the Privacy Commissioner to initiate a review of files in an exempt bank, this is the only situation in which the Court can make such a review. In effect, if not in so many words, the respondent is relying on the maxim of interpretation *expressio unius est exclusio alterius*. A further corollary of this argument is that such general power as the Court may have to consider an application by an individual for review of a refusal of access to his personal information under section 41, as will be discussed below, is limited *vis-à-vis* personal information in an exempt data bank to determining whether in fact an Order in Council has been adopted exempting this particular bank. Once the Court determines that, it can do nothing else where the application for review is initiated by the individual concerned.

#### Applicant's Position

On the other hand, the position most favourable to the applicant in this case—which I have had to

protection de la vie privée sur les dossiers versés dans un fichier inconsultable. Le paragraphe 36(5) permet expressément au Commissaire à la protection de la vie privée, lorsqu'il n'est pas satisfait de la réponse de l'institution fédérale ou des mesures adoptées par celle-ci à la suite de son enquête et du rapport que prévoit cet article, de présenter une demande à la Cour fédérale en vertu de l'article 43. L'article 43 indique que dans les circonstances particulières décrites au paragraphe 36(5), c'est le Commissaire à la protection de la vie privée qui peut demander à la Cour «d'examiner les dossiers versés dans un fichier inconsultable classé comme tel en vertu de l'article 18». De plus, l'article 50 commence par les mots «La Cour, saisie d'un recours en vertu de l'article 43», et prévoit ensuite que, si elle conclut qu'un dossier n'aurait pas dû être versé dans le fichier inconsultable, la Cour doit ordonner à l'institution fédérale de retirer ce dossier du fichier. L'article 51, qui prescrit une procédure particulière pour la révision par la Cour de documents plus délicats, inclut parmi celles qui doivent faire l'objet de procédures particulières les demandes présentées en vertu de l'article 43 (c'est-à-dire par le Commissaire à la protection de la vie privée). L'intimé soutient que, puisque la loi contient des dispositions précises permettant au Commissaire à la protection de la vie privée de demander la révision de dossiers classés dans un fichier inconsultable, c'est la seule situation dans laquelle la Cour peut faire une telle révision. En fait, sans l'exprimer de cette manière, l'intimé se fonde sur la maxime d'interprétation *expressio unius est exclusio alterius*. De cet argument découle un autre corollaire: ce pouvoir général dont disposerait la Cour en matière d'examen d'une demande soumise par un particulier pour la révision d'un refus de communication des renseignements personnels en vertu de l'article 41, comme nous le verrons ci-après, se limite, en ce qui concerne les renseignements personnels classés dans un fichier inconsultable, à déterminer si en fait un décret en conseil a été pris pour classer ce fichier en particulier comme inconsultable. Une fois que la Cour s'est prononcée à ce sujet, elle ne peut rien faire d'autre lorsque la demande de révision est présentée par l'individu intéressé.

#### La position du requérant

En revanche, la position la plus favorable au requérant en l'espèce—que j'ai dû extrapoler de sa

extrapolate from his own submission and from a careful review of the language of the Act—is that under section 41, which applies to “Any individual who has been refused access to personal information requested under subsection 12(1)”, (this being clearly the situation of the applicant herein) he can “apply to the Court for a review of the matter”. Section 45, which applies *inter alia* to applications under section 41, provides:

45. Notwithstanding any other Act of Parliament or any privilege under the law of evidence, the Court may, . . . examine any information recorded in any form under the control of a government institution, other than a confidence of the Queen’s Privy Council for Canada . . . and no information that the Court may examine under this section may be withheld from the Court on any grounds. [Emphasis added.]

Section 46 requires the Court, in the course of such hearings including those of applications under section 41, to conduct its review in such a way as not to disclose information that is entitled under the Act to protection from disclosure.

Next, assuming an application is properly brought under section 41, sections 48 and 49 of the Act must be considered with respect to the kind of finding which the Court is entitled to make. Section 48 is the more general power which allows the Court in most cases to determine whether the head of the institution was authorized to refuse to disclose the personal information in question. If the Court finds that he was not, it may order him to disclose the information which is the subject-matter of the application. Section 49 creates in effect an exception to this general power of the Court. It provides that where the refusal to disclose has been based on certain specified sections—apparently those involving the more sensitive issues concerning national security, etc., including section 21—then the Court can only determine whether the head of the institution had “reasonable grounds on which to refuse to disclose the personal information”. This somewhat limits the power of the Court to overrule the head of the institution, but if it finds there were no such reasonable grounds it can similarly order that head to disclose the information. Both of these sections allow the Court to “make such other order as the Court deems appropriate”. In the present case,

propre argumentation et d’une étude approfondie du texte de la Loi—consiste à dire que, en vertu de l’article 41 qui s’applique à «L’individu qui s’est vu refuser communication de renseignements personnels demandés en vertu du paragraphe 12(1)», (c’est clairement la situation du requérant en l’espèce) ce dernier peut «exercer un recours en révision de la décision de refus devant la Cour». L’article 45, qui s’applique notamment aux demandes présentées en vertu de l’article 41 prévoit que:

45. Nonobstant toute autre loi du Parlement ou toute immunité reconnue par le droit de la preuve, la Cour a . . . accès à tous les renseignements, quels que soient leur forme et leur support, qui relèvent d’une institution fédérale, à l’exception des renseignements confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada . . . ; aucun des renseignements auxquels la Cour a accès en vertu du présent article ne peut, pour quelque motif que ce soit, lui être refusé. [C’est moi qui souligne.]

L’article 46 exige que la Cour, dans le cadre de telles auditions y compris les procédures relatives aux recours prévus à l’article 41, effectue sa révision de manière à ne pas divulguer les renseignements qui en vertu de la Loi ne doivent pas être divulgués.

Ensuite, dans le cas d’une demande présentée à juste titre en vertu de l’article 41, ce sont les articles 48 et 49 de la Loi qui prévoient le genre de décision que la Cour est autorisée à rendre. L’article 48 confère un pouvoir plus général qui permet à la Cour, dans la plupart des cas, de déterminer si le responsable de l’institution fédérale était autorisé à refuser la communication des renseignements personnels en question. Si la Cour juge qu’il ne l’était pas, elle peut lui ordonner de communiquer les renseignements qui font l’objet de la demande. L’article 49 crée en fait une exception à ce pouvoir général de la Cour. Il prévoit que lorsque le refus de communication a été fondé sur certains articles en particulier—apparemment ceux qui portent sur des questions plus délicates concernant par exemple la sécurité nationale, etc., y compris l’article 21—la Cour peut déterminer uniquement si le refus de communication des renseignements personnels par le responsable de l’institution fédérale était ou non fondé «sur des motifs valables». Cet article limite quelque peu le pouvoir de la Cour d’annuler la décision du responsable de l’institution, mais si elle juge qu’il n’y avait pas de tel motif valable, elle peut de la même manière ordonner au responsable de communiquer les ren-

while the bank was exempted on the basis that it contained files all of which consisted predominantly of personal information described in section 21, the actual refusal to disclose the information to the applicant here, as set out in the RCMP letter of September 19, 1983 as quoted above, refers only to section 18 of the Act as the basis for refusal. It will be noted that the letter referred to this bank as being "exempt from access under Section 18 of the *Privacy Act*". By paragraph 16(1)(b) of the Act the institution head is obliged, if refusing access, to state the specific provision of the Act on which the refusal is based. In my view it is fundamental to the exercise of all subsequent remedies by the applicant that the head be bound by the grounds he asserts in his notice of refusal. Therefore it would appear that the refusal to disclose personal information in this case must be regarded as based not on section 21 but rather on section 18. That being the case, section 48 would provide the relevant authority as to the order which the Court could make, if indeed it is otherwise empowered to deal with the substance of a complaint by an individual concerning the inclusion of his file in an exempt bank.

### Conclusion

While the contention of the respondent is not without force, I am unable to conclude that this is a proper situation for the application of the maxim *expressio unius est exclusio alterius*. Were it not for the specific references to the right and procedure for the Privacy Commissioner to apply for review of a file within an exempt bank, there could be no doubt that such a matter would be properly within the general powers of the Court to receive and consider applications for review for a refusal to disclose any personal information, as provided in general terms in sections 41, 45, 46 and 48. I am not prepared gratuitously to narrow the scope of those general powers merely because it has also been seen fit to describe specifically the right of the Privacy Commissioner to seek such review. It would have been quite simple for Parliament to have limited the scope of sections 41, 45, and 48 or

seignements. Ces deux articles permettent à la Cour de rendre «une autre ordonnance si elle l'estime indiqué». En l'espèce, le fichier était classé comme inconsultable parce qu'il était formé de dossiers dans chacun desquels dominaient les renseignements visés à l'article 21, mais le véritable refus de communiquer les renseignements au requérant, comme l'indique la lettre susmentionnée de la GRC datée du 19 septembre 1983, n'est fondé que sur l'article 18 de la Loi. Notons que la lettre précisait que ce fichier était «classé parmi les fichiers de renseignements personnels inconsultables, en vertu de l'article 18 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*». En vertu de l'alinéa 16(1)(b) de la Loi, le responsable de l'institution est tenu, s'il refuse la communication, d'indiquer la disposition précise de la Loi sur laquelle il fonde son refus. À mon avis, il est fondamental pour l'exercice par le requérant de tous les recours subséquents, que le responsable soit lié par les motifs qu'il allègue dans son avis de refus. Par conséquent, il semble que le refus de communiquer les renseignements personnels en l'espèce ne devrait pas être considéré comme fondé sur l'article 21 mais plutôt sur l'article 18. Dans ce cas, l'article 48 s'applique en ce qui a trait à l'ordonnance que la Cour peut rendre, si en fait elle est par ailleurs autorisée à traiter du fond de la plainte d'un individu concernant l'inclusion de son dossier dans un fichier inconsultable.

### Conclusion

Bien que l'argumentation de l'intimé ait une certaine valeur, je ne peux conclure qu'il s'agit d'une situation qui convient à l'application de la maxime *expressio unius est exclusio alterius*. Si ce n'était des renvois précis au droit du Commissaire à la protection de la vie privée de demander la révision d'un dossier versé dans un fichier inconsultable et aux procédures prévues à cette fin, il ne ferait aucun doute que cette question relèverait à juste titre des pouvoirs généraux de la Cour de connaître des demandes de révision des refus de communication des renseignements personnels, conformément aux termes généraux des articles 41, 45, 46 et 48. Je ne suis pas prêt à restreindre la portée de ces pouvoirs généraux pour la simple raison qu'on a également jugé bon de décrire avec précision le droit du Commissaire à la protection de la vie privée de chercher à obtenir une telle

to have made it clear that they do not apply where subsection 36(5), section 43, and section 50 apply. But Parliament did not do this. Instead, section 41, giving an individual who has been refused access a general right to apply to the Court "for a review of the matter", and section 45 which gives the Court in such cases *carte blanche* to look at any information under government control other than a confidence of the Queen's Privy Council, "Notwithstanding any other Act of Parliament or any privilege under the law of evidence", clearly casts upon the Court a power and a responsibility to deal with such applications having regard only to the need to avoid improper disclosure as prescribed in section 46. In adopting such general provisions Parliament must have understood the individual's right of judicial review to be as effective in relation to exempt banks as in relation to personal information held in other forms. If one interpreted sections 41 and 48 in the manner advocated by the respondent herein, the only power the Court would have in response to an application for review would be to read the Order in Council exempting the bank. Once the Court had read the Order in Council and compared the index number of the bank to that referred to in the application for personal information, its powers would be exhausted. It is not to be assumed that Parliament intended such a trivial and inconsequential function for the Court when in section 41 it granted a general right to individuals to seek judicial review of refusals by government institutions to disclose personal information.

In fact there is nothing anomalous about having a special regime prescribed in section 36 for review of exempt banks by the Commissioner alongside a general right of review of particular files therein at the instance of the individual affected. What section 36 authorizes is an ongoing review of entire banks by the Commissioner on his own initiative just as section 37 authorizes him to conduct general reviews of the management within government of personal information to ascertain how well the requirements of sections 4 to 8 are being observed

révision. Il aurait été facile pour le Parlement de restreindre la portée des articles 41, 45 et 48 ou d'indiquer clairement qu'ils ne s'appliquent pas lorsque le paragraphe 36(5), l'article 43 et l'article 50 s'appliquent. Mais le Parlement ne l'a pas fait. Au lieu de cela, l'article 41 donne à l'individu qui s'est vu refuser la communication, le droit général d'exercer «un recours en révision de la décision de refus» devant la Cour et, dans de tels cas, l'article 45 donne à la Cour *carte blanche* pour examiner les renseignements qui relèvent d'une institution fédérale, à l'exception des renseignements confidentiels du Conseil privé de la Reine «Nonobstant toute autre Loi du Parlement ou toute immunité reconnue par le droit de la preuve», ce qui donne clairement à la Cour le pouvoir et la responsabilité de connaître de ces demandes en tenant compte seulement de la nécessité d'éviter toute divulgation inappropriée comme le prévoit l'article 46. En adoptant de telles dispositions générales, le Parlement doit avoir fait en sorte que le droit de l'individu au contrôle judiciaire soit aussi efficace en ce qui a trait au fichier inconsultable qu'aux renseignements personnels classés sous d'autres formes. L'interprétation que donne l'intimé en l'espèce des articles 41 et 48 signifierait qu'en réponse à la demande de révision, la Cour n'aurait d'autre pouvoir que de lire le décret en conseil rendant le fichier inconsultable. Une fois que la Cour aurait lu le décret en conseil et comparé le numéro de répertoire du fichier à celui qui est visé dans la demande de renseignements personnels, ses pouvoirs seraient épuisés. On ne peut supposer que le Parlement avait l'intention de donner un rôle aussi banal et insignifiant à la Cour alors qu'il accordait aux individus concernés, à l'article 41, un pouvoir général de demander la révision judiciaire des refus des institutions fédérales de communiquer des renseignements personnels.

En fait, il n'y a rien d'anormal à ce qu'un régime spécial soit prévu à l'article 36 pour la révision des fichiers inconsultables par le Commissaire, en plus du droit général de révision de dossiers particuliers classés dans un tel fichier à la demande de l'individu visé. En vertu de l'article 36, le Commissaire peut, de sa propre initiative, réviser de manière continue des fichiers entiers comme l'article 37 l'autorise à contrôler la gestion des renseignements personnels par une institution fédérale afin de vérifier si les exigences des articles

concerning protection and use of such data. These are systemic reviews which are not predicated on the existence of any complaint by an individual. As such they require special authority. Where the Commissioner carries out such a review of his own of an exempt bank under section 36, and is unsatisfied with the response of the government institutions to his recommendations, it is logical that special provision should be made in sections 43 and 50 for review by the Court at his request. Such a review would not fit within the language of sections 41 or 42. The orders authorized by sections 48 and 49 would not be appropriate because no individual complaint is involved, and therefore the special powers of section 50 were required.

In my view there is thus no ambiguity in the Act on this point because of the clear right of the applicant under section 41 to seek a review of the matter and the responsibility of the Court to consider such an application. Therefore, there being no ambiguity, the occasion does not arise for the application of the maxim *expressio unius est exclusio alterius*.

I was also invited by counsel for the respondent to consider a Cabinet Discussion Paper of June, 1980 entitled "Privacy Legislation" which I understand was submitted to the Federal Cabinet at the time that policy decisions were taken with respect to this legislation. After being assured by counsel, at my request, that this was not "a confidence of the Queen's Privy Council for Canada" which by section 45 I am not allowed to read, I have considered the Discussion Paper as a possible aid to the interpretation of the Act. I have done so for the very limited purpose for which I believe such documents can be used in the interpretation (as compared to the constitutional characterization) of statutes, namely to determine, in the language of the classic *Heydon's Case* (1584), 3 Co. Rep. 7a; 76 E.R. 637 (K.B.D.), the "mischief" which Parliament was trying to overcome and the remedy which it adopted. See also Driedger, *The Construction of Statutes* (2nd ed. 1983), at pages 73-79. Again, it is doubtful that one should resort to such aids to interpretation where the statute is not truly ambiguous. In case I should be wrong as to the lack of ambiguity, however, I have tried but

4 à 8 ont été observées en ce qui a trait à la protection et à l'utilisation de telles données. Ce sont des révisions systémiques qui ne résultent pas d'une plainte déposée par un individu. Elles exigent donc un pouvoir spécial. Lorsque le Commissaire contrôle, de sa propre initiative, un fichier inconsultable en vertu de l'article 36 et qu'il n'est pas satisfait de la réponse de l'institution fédérale à ses recommandations, il est logique que les articles 43 et 50 prévoient des dispositions spéciales lui permettant de demander une révision par la Cour. Une telle révision ne serait pas conforme au texte des articles 41 ou 42. Les ordonnances autorisées par les articles 48 et 49 ne sont pas appropriées parce qu'il n'y a pas de plainte déposée par un individu et c'est pour cette raison que les pouvoirs spéciaux de l'article 50 étaient nécessaires.

À mon avis, la Loi ne comporte donc aucune ambiguïté sur ce point compte tenu du droit évident du requérant, en vertu de l'article 41, d'exercer un recours en révision du refus et de la responsabilité de la Cour d'examiner une telle demande. Comme il n'y a aucune ambiguïté, il n'y a pas lieu d'appliquer la maxime *expressio unius est exclusio alterius*.

De plus, l'avocat de l'intimé m'a invité à examiner un document de travail du Cabinet datant de juin 1980, et portant le titre [TRADUCTION] «Loi sur la protection des renseignements personnels» qui, je crois, a été présenté au Cabinet fédéral au moment où les décisions politiques ont été prises sur ces mesures législatives. Répondant à mes questions, l'avocat m'a assuré qu'il ne s'agissait pas de «renseignements confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada» que l'article 45 m'aurait interdit de lire; j'ai donc examiné le document de travail pour déterminer s'il pouvait m'aider dans l'interprétation de la Loi. Je l'ai fait dans un but très précis qui est aussi, je crois, le seul usage que l'on peut faire de ce genre de documents dans l'interprétation des lois (et non la détermination de leur caractère constitutionnel) c'est-à-dire pour définir, selon l'expression classique de l'affaire *Heydon's Case* (1584), 3 Co. Rep. 7a; 76 E.R. 637 (K.B.D.), le [TRADUCTION] «mal» auquel le Parlement tentait de remédier et le redressement qui a été adopté. Voir également Driedger, *The Construction of Statutes*, 2<sup>e</sup> éd., 1983, aux pages 73 à 79. Encore une fois, il est

without success to find much enlightenment in this Discussion Paper on the "mischief" or the remedy. Unfortunately, the Discussion Paper does not deal specifically with the question I am obliged to consider here as to the right of an individual to seek judicial review of his file, if one there be, in an exempt data bank. The paper, after discussing the use of exempt banks under the previous statutory provisions (Part IV of the *Canadian Human Rights Act*) recommends continuation of this system with some modifications. It does go on to say the following:

In addition, consideration should be given to providing a mechanism for the review of information contained in exempt banks. The Privacy Commissioner would be empowered to review the contents of exempt banks and, in cases where the opinion of the Commissioner and the minister responsible differs as to whether or not information has been properly included in a bank, to refer the matter to the courts. Such a provision would provide a method of controlling the types of information included in exempt banks.

It may be observed that the paper is here only specifically dealing with the right of the Privacy Commissioner to examine exempt banks and initiate judicial review. It does not reveal any reason for the exclusion of individuals from the right to seek judicial review with respect to their own file. Indeed, elsewhere in the paper, at page 6, the general statement is made that the "right of appeal to the Federal Court" by individuals should be made identical in both the *Access to Information Act* and the *Privacy Act*. (There appear to be no comparable provisions for exempt banks in the *Access to Information Act*.) The "mischief" to be remedied is not really articulated in the Discussion Paper although the general impression left is that one of the deficiencies of the earlier law was that there was no right of judicial review of a refusal by a government institution to disclose personal information. Even if this Discussion Paper could be taken as some indicator of the intention of the Cabinet in 1980, of course it is not necessarily probative of the intention of Parliament in 1982 when the law was adopted no doubt after considerable debate and amendment. That intention must

douteux que l'on puisse avoir recours à de telles aides en matière d'interprétation lorsque la loi n'est pas vraiment ambiguë. Toutefois, même si je me trompais sur l'absence d'ambiguïté, je n'ai pas trouvé les éclaircissements voulus dans ce document de travail sur le «mal» ou le remède. Malheureusement, le document de travail ne traite pas précisément de la question que je dois examiner en l'espèce, c'est-à-dire le droit de l'individu à l'exercice devant la Cour d'un recours en révision de son dossier, s'il y en a un, versé dans un fichier inconsultable. Le document, après discussion de l'utilisation des fichiers inconsultables en vertu des dispositions législatives antérieures (Partie IV de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*), recommande le maintien de ce système avec quelques modifications. Il ajoute:

[TRADUCTION] De plus, il faut examiner la possibilité de prévoir un mécanisme de révision des renseignements contenus dans les fichiers inconsultables. Le Commissaire à la protection de la vie privée aurait le pouvoir de réviser le contenu des fichiers inconsultables et, en cas de divergence d'opinions entre le Commissaire et le Ministre responsable sur la question de savoir si des renseignements ont été classés à juste titre dans un fichier, de renvoyer la question devant les tribunaux. Une telle disposition fournirait un moyen de contrôler le genre de renseignements entrant dans les fichiers inconsultables.

Notons que le document ne traite précisément que du droit du Commissaire à la protection de la vie privée d'examiner les fichiers inconsultables et de demander le contrôle judiciaire. Il ne donne aucune raison justifiant l'exclusion du droit des individus de demander le contrôle judiciaire en ce qui a trait à leur propre dossier. En fait, le document indique ailleurs, à la page 6, que le [TRADUCTION] «droit d'interjeter appel à la Cour fédérale» par les individus devrait être identique dans la *Loi sur l'accès à l'information* et dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. (Il ne semble pas y avoir de disposition comparable relativement aux fichiers inconsultables dans la *Loi sur l'accès à l'information*.) Le «mal» auquel il doit être remédié n'est pas vraiment décrit dans le document de travail, mais il en ressort l'impression générale que l'une des faiblesses de la loi antérieure était de ne pas prévoir le droit de demander la révision par les tribunaux du refus d'une institution fédérale de communiquer des renseignements personnels. Même si ce document de travail peut donner une idée de l'intention du Cabinet en 1980, il ne démontre évidemment pas que telle était

in the final analysis be drawn from the words of the statute as finally adopted.

I therefore conclude that in an application "for a review of the matter" under section 41 such as the present application, this Court is entitled to ascertain whether there is indeed a file in this data bank with respect to the applicant and if so whether it is properly included in the data bank. As noted above, for a bank to be properly exempted under subsection 18(1) of the Act all files therein must "consist predominantly of personal information described in section 21 or 22". This is an objective prerequisite to the inclusion of any given file: it is not couched in subjective terms such as "where the Governor in Council is of the opinion that ..." such a condition exists. The bank in question here was purportedly exempted because all the files therein consist predominantly of information described in section 21. Therefore the Court is entitled to look at any given file in the exempt bank which is the subject of an application under section 41 to determine if it consists predominantly of personal information described in section 21. If it determines that such file does not so consist, then the file is not properly included in that bank and the Court is entitled to make an appropriate order under section 48.

As noted earlier it appears to me that the proper procedure for hearing such an application is found in section 46 of the Act. Counsel for the respondent contended that section 51, which has mandatory rather than facultative provisions concerning the maintenance of secrecy, is the relevant section on the grounds that this would be an application with respect to a refusal to disclose based on section 21. As I have noted earlier, the basis of refusal invoked by the RCMP was instead section 18 and I believe the respondent is bound by that position. This means that the procedure in section 46, not 51, applies. Counsel for the respondent also advised the Court that if such a review were to be carried out the respondent's position would be that

l'intention du Parlement en 1982 lorsque la loi a été adoptée, après de nombreux débats et amendements. En dernière analyse, cette intention doit être déduite des termes de la loi telle que finalement adoptée.

Par conséquent, je conclus que dans un «recours en révision de la décision de refus» en vertu de l'article 41 comme en l'espèce, la présente Cour est autorisée à vérifier s'il y a vraiment un dossier concernant le requérant dans ce fichier de renseignements personnels et, dans l'affirmative, s'il y a été versé à juste titre. Comme je l'ai déjà dit, un fichier ne doit être classé parmi les fichiers inconsultables en vertu du paragraphe 18(1) de la Loi que si dans tous les dossiers qu'il contient «dominent les renseignements visés aux articles 21 ou 22». La condition préalable à l'inclusion de tout dossier est formulée en termes objectifs et non en des termes subjectifs, comme par exemple: «lorsque le gouverneur en conseil estime que ...» une telle condition existe. Le fichier visé en l'espèce est censé avoir été classé comme inconsultable parce qu'il est formé de dossiers dans chacun desquels dominant les renseignements visés à l'article 21. La Cour est donc autorisée à examiner tout dossier versé dans le fichier inconsultable qui fait l'objet d'une demande en vertu de l'article 41 pour déterminer s'il contient des dossiers dans chacun desquels dominant les renseignements visés à l'article 21. Si elle constate qu'il ne s'agit pas d'un dossier où dominant ces renseignements, cela signifie que ce dossier n'aurait pas dû être versé dans ce fichier et la Cour est autorisée à rendre l'ordonnance appropriée en vertu de l'article 48.

Comme je l'ai dit auparavant, il me semble que l'article 46 de la Loi prévoit la procédure appropriée pour entendre une telle demande. L'avocat de l'intimé soutient que l'article 51, qui contient des dispositions obligatoires plutôt que facultatives concernant le maintien du secret, constitue l'article pertinent pour le motif qu'il s'agirait d'une demande relative à un refus de communication fondé sur l'article 21. Comme je l'ai fait remarquer précédemment, le refus de la GRC était fondé sur l'article 18 et je pense que l'intimé est lié par cette position. Cela signifie que c'est la procédure prévue à l'article 46 qui s'applique et non celle de l'article 51. L'avocat de l'intimé a également fait savoir à la Cour que si une telle révision

an *ex parte* hearing should be held. This can equally be ordered under section 46 by direction of the Court. It is also open to the Court under section 46 to direct *in camera* hearings. And the Court is required under that section to avoid disclosure of certain information, including disclosure of whether such information even exists in a case such as the present.

I conclude therefore that the respondent should file in the Court an affidavit as to the existence or non-existence of personal information in this data bank with respect to the applicant. If such a file does exist the original or a copy thereof should be exhibited to the affidavit. This material should be submitted in a sealed envelope to be opened and retained only by the Associate Chief Justice or such other Judge as he may designate until some further disposition is ordered. The matter should then be spoken to initially at a time and place designated by the Associate Chief Justice and either before him or before such Judge as he may designate. I would direct under section 46 that the initial hearing be held *in camera* with both parties present or represented if they so wish, subject to such further disposition by the presiding Judge with respect to *ex parte* proceedings or any other matter.

As I think it would be helpful to have the views of the Privacy Commissioner on these matters (particularly as to what he had in mind when he advised the applicant that he had a right to appeal the Commissioner's finding to the Federal Court) I am also directing that he be given notice of the next hearing of this matter so that he may if he wishes seek leave to participate as a party as provided by paragraph 42(c) of the Act.

#### APPENDIX

Excerpts from the *Privacy Act*, S.C. 1980-81-82-83, c. 111, Sch. II

12. (1) Subject to this Act, every individual who is a Canadian citizen or a permanent resident within the meaning of the

devait avoir lieu, l'intimé devrait avoir le droit de présenter des arguments en l'absence d'une autre partie. La Cour peut également ordonner une telle mesure en vertu de l'article 46. La Cour a également la possibilité, en vertu de l'article 46, de tenir des audiences à huis clos. De plus, cet article prévoit que la Cour doit éviter que ne soient divulgués des renseignements faisant état notamment de l'existence même de renseignements personnels dans une affaire comme l'espèce.

Par conséquent, je conclus que l'intimé devrait déposer devant la Cour un affidavit portant sur l'existence ou non de renseignements personnels concernant le requérant dans ce fichier de renseignements. Si un tel dossier existe, l'original ou une copie de celui-ci devra être annexée à l'affidavit. Ces documents devront être présentés dans une enveloppe scellée qui ne pourra être ouverte que par le juge en chef adjoint ou tout autre juge qu'il peut désigner et conservés jusqu'à ce que la disposition en soit ordonnée. L'affaire devra d'abord être débattue à la date et au lieu que fixera le juge en chef adjoint, devant celui-ci ou tout autre juge qu'il peut désigner. J'ordonnerais, en vertu de l'article 46, que l'audience initiale soit tenue à huis clos en présence des deux parties ou devant leurs représentants si elles le désirent, sous réserve de toute autre disposition du juge qui préside à l'affaire en ce qui a trait aux procédures d'audition d'arguments en l'absence d'une partie ou toute autre question.

Comme je crois qu'il serait utile de connaître l'opinion du Commissaire à la protection de la vie privée sur ces questions (particulièrement pour savoir quelle était son intention lorsqu'il a averti le requérant qu'il avait le droit d'interjeter appel de la décision du Commissaire à la Cour fédérale), j'ordonne également qu'il lui soit donné avis de la prochaine audition de cette affaire de manière qu'il puisse, s'il le désire, demander l'autorisation de comparaître à titre de partie, comme le prévoit l'alinéa 42c) de la Loi.

#### ANNEXE

Extraits de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, S.C. 1980-81-82-83, chap. 111, ann. II

12. (1) Sous réserve de la présente loi, tout citoyen canadien et tout résident permanent, au sens de la *Loi sur l'immigration*

*Immigration Act, 1976* has a right to and shall, on request, be given access to

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

16. (1) Where the head of a government institution refuses to give access to any personal information requested under subsection 12(1), the head of the institution shall state in the notice given under paragraph 14(a)

(a) that the personal information does not exist, or  
(b) the specific provision of this Act on which the refusal was based or the provision on which a refusal could reasonably be expected to be based if the information existed,

and shall state in the notice that the individual who made the request has a right to make a complaint to the Privacy Commissioner about the refusal.

(2) The head of a government institution may but is not required to indicate under subsection (1) whether personal information exists.

18. (1) The Governor in Council may by order designate as exempt banks certain personal information banks that contain files all of which consist predominantly of personal information described in section 21 or 22.

(2) The head of a government institution may refuse to disclose any personal information requested under subsection 12(1) that is contained in a personal information bank designated as an exempt bank under subsection (1).

(3) An order made under subsection (1) shall specify  
(a) the section on the basis of which the order is made; and  
(b) where a personal information bank is designated that contains files that consist predominantly of personal information described in subparagraph 22(1)(a)(ii), the law concerned.

(Section 21 refers to personal information which could reasonably be expected to be injurious to the conduct of international affairs, the defence, or suppression of subversive activities. Section 22 refers to personal information that has been gathered in the course of law enforcement or whose disclosure would be injurious to law enforcement or the security of penal institutions.)

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

(b) from individuals who have been refused access to personal information requested under subsection 12(1);

*de 1976*, a le droit de se faire communiquer sur demande:

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

16. (1) En cas de refus de communication de renseignements personnels demandés en vertu du paragraphe 12(1), l'avis prévu à l'alinéa 14a) doit mentionner, d'une part, le droit de la personne qui a fait la demande de déposer une plainte auprès du Commissaire à la protection de la vie privée et, d'autre part:

b) soit le fait que le dossier n'existe pas;  
b) soit la disposition précise de la présente loi sur laquelle se fonde le refus ou sur laquelle il pourrait vraisemblablement se fonder si les renseignements existaient.

(2) Le paragraphe (1) n'oblige pas le responsable de l'institution fédérale à faire état de l'existence des renseignements personnels demandés.

18. (1) Le gouverneur en conseil peut, par décret, classer parmi les fichiers de renseignements personnels inconsultables, dénommés fichiers inconsultables dans la présente loi, ceux qui sont formés de dossiers dans chacun desquels dominent les renseignements visés aux articles 21 ou 22.

(2) Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication des renseignements personnels demandés en vertu du paragraphe 12(1) qui sont versés dans des fichiers inconsultables.

(3) Tout décret pris en vertu du paragraphe (1) doit porter:  
a) une mention de l'article sur lequel il se fonde;  
b) de plus, dans le cas d'un fichier de renseignements personnels formé de dossiers dans chacun desquels dominent des renseignements visés au sous-alinéa 22(1)a)(ii), la mention de la loi dont il s'agit.

(L'article 21 vise les renseignements personnels dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter préjudice à la conduite des affaires internationales, à la défense ou à la répression d'activités subversives. L'article 22 vise les renseignements personnels qui ont été recueillis au cours d'enquête pour faire respecter les lois ou dont la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire aux activités destinées à faire respecter les lois ou à la sécurité des établissements pénitentiaires.)

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

b) déposées par des individus qui se sont vu refuser la communication de renseignements personnels, demandés en vertu du paragraphe 12(1);

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

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

(5) Where, following the investigation of a complaint relating to a refusal to give access to personal information under this Act, access is not given to the complainant, the Privacy Commissioner shall inform the complainant that the complainant has the right to apply to the Court for a review of the matter investigated.

36. (1) The Privacy Commissioner may, from time to time at the discretion of the Commissioner, carry out investigations of the files contained in personal information banks designated as exempt banks under section 18.

(3) If, following an investigation under subsection (1), the Privacy Commissioner considers that any file contained in a personal information bank should not be contained therein within the terms of the order designating the bank as an exempt bank, the Commissioner shall provide the head of the government institution that has control of the bank with a report containing

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

(5) Where the Privacy Commissioner requests a notice under paragraph (3)(b) in respect of any file contained in a personal information bank designated under section 18 as an exempt bank and no notice is received within the time specified therefor or the action described in the notice is, in the opinion of the Commissioner, inadequate or inappropriate or will not be taken in a reasonable time, the Privacy Commissioner may make an application to the Court under section 43.

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

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

- a) il présente les conclusions de son enquête ainsi que les recommandations qu'il juge indiquées;
- b) il demande, s'il le juge à propos, au responsable de lui donner avis, dans un délai déterminé, soit des mesures prises ou envisagées pour la mise en œuvre de ses recommandations, soit des motifs invoqués pour ne pas y donner suite.

(5) Dans les cas où l'enquête portait sur un refus de communication et que, à l'issue de l'enquête, communication n'est pas donnée au plaignant, le Commissaire à la protection de la vie privée informe celui-ci de l'existence de son droit de recours en révision devant la Cour.

36. (1) Le Commissaire à la protection de la vie privée peut, à son appréciation, tenir des enquêtes sur les dossiers versés dans les fichiers inconsultables classés comme tels en vertu de l'article 18.

(3) Dans les cas où, à l'issue de son enquête, il considère que les dispositions du décret de classement ne justifient pas la présence de certains dossiers dans le fichier inconsultable, le Commissaire à la protection de la vie privée adresse au responsable de l'institution fédérale de qui relève le fichier un rapport où:

- a) il présente ses conclusions ainsi que les recommandations qu'il juge indiquées;
- b) il demande, s'il le juge à propos, de lui donner avis, dans un délai déterminé, soit des mesures prises ou envisagées pour la mise en œuvre de ses recommandations, soit des motifs invoqués pour ne pas y donner suite.

(5) Dans les cas où il a demandé l'avis prévu à l'alinéa (3)b), mais qu'il ne l'a pas reçu dans le délai imparti ou que les mesures indiquées dans l'avis sont, selon lui, insuffisantes, inadaptées ou non susceptibles d'être prises en temps utile, le Commissaire à la protection de la vie privée peut exercer un recours devant la Cour en vertu de l'article 43.

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

43. In the circumstances described in subsection 36(5), the Privacy Commissioner may apply to the Court for a review of any file contained in a personal information bank designated as an exempt bank under section 18.

45. Notwithstanding any other Act of Parliament or any privilege under the law of evidence, the Court may, in the course of any proceedings before the Court arising from an application under section 41, 42 or 43, examine any information recorded in any form under the control of a government institution, other than a confidence of the Queen's Privy Council for Canada to which subsection 70(1) applies, and no information that the Court may examine under this section may be withheld from the Court on any grounds.

48. Where the head of a government institution refuses to disclose personal information requested under subsection 12(1) on the basis of a provision of this Act not referred to in section 49, the Court shall, if it determines that the head of the institution is not authorized under this Act to refuse to disclose the personal information, order the head of the institution to disclose the personal information, subject to such conditions as the Court deems appropriate, to the individual who requested access thereto, or shall make such other order as the Court deems appropriate.

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

50. Where the Privacy Commissioner makes an application to the Court under section 43 for a review of a file contained in a personal information bank designated as an exempt bank under section 18, the Court shall, if it determines

(a) in the case of a file contained in the bank on the basis of personal information described in paragraph 22(1)(a) or subsection 22(2), that the file should not be included therein, or

(b) in the case of a file contained in the bank on the basis of personal information described in section 21 or paragraph 22(1)(b), that reasonable grounds do not exist on which to include the file in the bank,

order the head of the government institution that has control of the bank to remove the file from the bank or make such other order as the Court deems appropriate.

51. (1) Any application under section 41 or 42 relating to personal information that the head of a government institution has refused to disclose by reason of paragraph 19(1)(a) or (b) or section 21, and any application under section 43 in respect of a file contained in a personal information bank designated as an exempt bank under section 18 to contain files all of which consist predominantly of personal information described in

43. Dans les cas visés au paragraphe 36(5), le Commissaire à la protection de la vie privée peut demander à la Cour d'examiner les dossiers versés dans un fichier inconsultable classé comme tel en vertu de l'article 18.

45. Nonobstant toute autre loi du Parlement ou toute immunité reconnue par le droit de la preuve, la Cour a, pour les recours prévus aux articles 41, 42 ou 43, accès à tous les renseignements, quels que soient leur forme et leur support, qui relèvent d'une institution fédérale, à l'exception des renseignements confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada auxquels s'applique le paragraphe 70(1); aucun des renseignements auxquels la Cour a accès en vertu du présent article ne peut, pour quelque motif que ce soit, lui être refusé.

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

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

50. La Cour, saisie d'un recours en vertu de l'article 43, ordonne au responsable de l'institution fédérale dont relève le fichier inconsultable qui contient le dossier en litige de retirer celui-ci du fichier, ou rend toute autre ordonnance qu'elle estime indiquée, si elle conclut:

a) dans le cas d'un dossier contenant des renseignements personnels visés à l'alinéa 22(1)a) ou au paragraphe 22(2), que le dossier n'aurait pas dû être versé dans le fichier;

b) dans le cas d'un dossier contenant des renseignements visés à l'article 21 ou à l'alinéa 22(1)b), qu'il n'y a pas de motifs valables justifiant le versement du dossier dans le fichier.

51. (1) Les recours visés aux articles 41 ou 42 et portant sur les cas où le refus de donner communication de renseignements personnels est lié aux alinéas 19(1)a) ou b) ou à l'article 21 et sur les cas concernant la présence des dossiers dans chacun desquels dominant des renseignements visés à l'article 21 dans des fichiers inconsultables classés comme tels en vertu de l'article 18 sont exercés devant le juge en chef adjoint de la

section 21, shall be heard and determined by the Associate Chief Justice of the Federal Court or by such other judge of the Court as the Associate Chief Justice may designate to hear such applications.

(2) An application referred to in subsection (1) or an appeal brought in respect of such application shall

(a) be heard *in camera*; and

(b) on the request of the head of the government institution concerned, be heard and determined in the National Capital Region described in the schedule to the *National Capital Act*.

(3) During the hearing of an application referred to in subsection (1) or an appeal brought in respect of such application, the head of the government institution concerned shall, on the request of the head of the institution, be given the opportunity to make representations *ex parte*.

Cour fédérale ou tout autre juge de cette Cour qu'il charge de leur audition.

a (2) Les recours visés au paragraphe (1) font, en premier ressort ou en appel, l'objet d'une audition à huis clos; celle-ci a lieu dans la région de la Capitale nationale définie à l'annexe de la *Loi sur la Capitale nationale* si le responsable de l'institution fédérale concernée le demande.

b (3) Le responsable de l'institution fédérale concernée a, au cours des auditions en première instance ou en appel et sur demande, le droit de présenter des arguments en l'absence d'une autre partie.