

T-192-85

T-192-85

Neil Anderson Davidson (*Applicant*)

v.

Solicitor General of Canada (*Respondent*)

INDEXED AS: DAVIDSON v. CANADA (SOLICITOR GENERAL)

Trial Division, Jerome A.C.J.—Vancouver, November 19, 1985 and January 22, 23 and 24, 1986; Ottawa, March 16, 1987.

Privacy — Access to personal information refused — Whether, after commencement of application for review of refusal under Act s. 41, exemptions other than those stated in notice of refusal may be invoked — Effect of failure to comply with essentially procedural requirements of Act s. 16(1)(b) — Privacy Act, S.C. 1980-81-82-83, c. 111, Schedule II, ss. 12(1), 14, 16(1)(b), 19(1)(c), 22(1)(a)(i),(ii),(b)(ii),(iii),(2), 27, 29(1)(b), 41, 45, 48, 49 — Access to Information Act, S.C. 1980-81-82-83, c. 111, Schedule I, s. 16(3) — Canada Evidence Act, R.S.C. 1970, c. E-10, s. 36.1(1),(2) (as added by S.C. 1980-81-82-83, c. 111, s. 4).

The applicant had been mayor of Vernon, British Columbia. Following newspaper reports of an RCMP investigation into illegal and unethical activities allegedly performed by him, the applicant sought access to any personal information about himself contained in operational case records of the RCMP. This was initially requested under the *Canadian Human Rights Act*, but when the *Privacy Act* came into effect, the parties agreed to treat the request as an application under subsection 12(1) thereof. The respondent refused to disclose the information, essentially to protect the identity of informers. However, in the notice of refusal denying the applicant access to the information, the stated ground for that decision was subsection 22(2) of the Act. Pursuant to that provision, disclosure of personal information obtained by the RCMP in performing policing services for a province may be refused where the federal government has agreed, at the request of the province, not to disclose such information. No such agreement had, however, been in effect during the investigation. The issue, then, is whether the respondent can, after the commencement of the present application for review under section 41 of the Act, invoke other exemptions specified in the Act.

Held, the application should be allowed, subject to certain conditions.

Paragraph 16(1)(b) makes it mandatory to state in the notice of refusal the specific provisions of the Act on which the refusal is based. It was determined in *Ternette* that the failure to comply with that requirement prevents the respondent from relying on exemptions not identified in the notice of refusal. But this does not necessarily mean that an essentially proce-

Neil Anderson Davidson (*requérant*)

c.

^a Solliciteur général du Canada (*intimé*)

RÉPERTORIÉ: DAVIDSON c. CANADA (SOLLICITEUR GÉNÉRAL)

Division de première instance, juge en chef adjoint Jerome—Vancouver, 19 novembre 1985 et 22, 23 et 24 janvier 1986; Ottawa, 16 mars 1987.

Protection des renseignements personnels — Demande d'accès à des renseignements personnels rejetée — La question se pose de savoir si, après l'introduction d'une demande de révision de ce rejet fondée sur l'art. 41 de la Loi, on peut invoquer des exemptions autres que celles mentionnées dans l'avis de refus — Conséquence de l'inobservation des exigences de caractère essentiellement procédural de l'art. 16(1)(b) de la Loi — Loi sur la protection des renseignements personnels, S.C. 1980-81-82-83, chap. 111, annexe II, art. 12(1), 14, 16(1)(b), 19(1)(c), 22(1)(a)(i),(ii),(b)(ii),(iii),(2), 27, 29(1)(b), 41, 45, 48, 49 — Loi sur l'accès à l'information, S.C. 1980-81-82-83, chap. 111, annexe I, art. 16(3) — Loi sur la preuve au Canada, S.R.C. 1970, chap. E-10, art. 36.1(1),(2) (ajouté par S.C. 1980-81-82-83, chap. 111, art. 4).

Le requérant avait été maire de Vernon (Colombie-Britannique). Par suite de compte rendus de journaux d'une enquête menée par la GRC sur les activités illégales et contraires à l'éthique auxquelles il se serait livré, le requérant a demandé à avoir accès à tous les renseignements le concernant contenus dans des dossiers opérationnels de la GRC. Au début, il s'agissait d'une requête fondée sur la *Loi canadienne sur les droits de la personne* mais, lorsque la *Loi sur la protection des renseignements personnels* est entrée en vigueur, les parties ont convenu de traiter la requête comme une demande sous le régime de son paragraphe 12(1). L'intimé a refusé de divulguer les renseignements demandés, essentiellement pour protéger l'identité des indicateurs. Toutefois, dans l'avis de rejet de la demande d'accès aux renseignements présentée par le requérant, il a été fait mention du paragraphe 22(2) de la Loi comme motif de cette décision. En vertu de cette disposition, la communication des renseignements personnels obtenus par la GRC dans l'exercice de ses fonctions de police pour une province peut être refusée si, à la demande de la province, le gouvernement fédéral a consenti à ne pas divulguer ces renseignements. Toutefois, au cours de l'enquête, aucune entente de ce genre n'était en vigueur. Il s'agit alors de savoir si l'intimé peut, après l'introduction de la présente demande de révision fondée sur l'article 41 de la Loi, invoquer d'autres exemptions mentionnées dans celle-ci.

Jugement: la demande devrait être accueillie, sous réserve de certaines conditions.

L'alinéa 16(1)(b) oblige à mentionner dans l'avis de refus les dispositions précises de la Loi sur lesquelles se fonde le refus. Compte tenu de la décision *Ternette*, l'inobservation par l'intimé de cette exigence l'empêche d'invoquer les exemptions qui n'ont pas été précisées dans l'avis de refus. Mais cela ne signifie

dural default can prevail against the interest of national security.

The respondent's failure to invoke the exemption in subparagraph 22(1)(b)(ii) cannot be remedied by the filing of a certificate under section 36.1 of the *Canada Evidence Act*. First, because section 45 of the *Privacy Act* provides that the Court may, notwithstanding any other Act of Parliament, examine the information to determine if the refusal to disclose was justified under the *Privacy Act*. Second, because the public interest for non-disclosure in section 36.1 and in subparagraph 22(1)(b)(ii) is the same. The certificate and the procedures contemplated in section 36.1 are therefore not applicable here.

The common law rule of secrecy regarding police informers' identity has been codified in subparagraph 22(1)(b)(ii) of the *Privacy Act*. It cannot apply herein because that exemption should have been specifically identified in the notice of refusal. However, section 48 of the Act empowers the Court to order disclosure subject to such conditions as it deems appropriate. Disclosure is therefore ordered with such deletions as will ensure that the identity of the informer(s) is not revealed.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Ternette v. Solicitor General of Canada, [1984] 2 F.C. 486 (T.D.); *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1986] 3 F.C. 63; 5 F.T.R. 287 (T.D.).

CONSIDERED:

Bisaillon v. Keable, [1983] 2 S.C.R. 60; (1984), 51 N.R. 81.

COUNSEL:

N. A. Davidson, Q.C. for applicant.
H. J. Wruck for respondent.

SOLICITORS:

Davidson & Company, Vernon, B.C., for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for order rendered in English by

JEROME A.C.J.: This application for review brought pursuant to section 41 of the *Privacy Act* [S.C. 1980-81-82-83, c. 111, Schedule II], initially came on for hearing at Vancouver, British Columbia, on November 19, 1985. Further argu-

nécessairement pas qu'un vice de forme peut l'emporter sur la sécurité nationale.

L'intimé ne saurait remédier au fait de ne pas avoir invoqué l'exemption prévue au sous-alinéa 22(1)(b)(ii) en déposant une attestation sous le régime de l'article 36.1 de la *Loi sur la preuve au Canada*. La raison en est tout d'abord que l'article 45 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* prévoit que la Cour peut, nonobstant toute autre loi du Parlement, examiner les renseignements pour déterminer si le refus de communication était justifié en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et, en deuxième lieu, que la raison d'intérêt public qui justifie la non-divulgence est la même dans l'article 36.1 et dans le sous-alinéa 22(1)(b)(ii). L'attestation et les procédures prévues à l'article 36.1 ne s'appliquent donc pas en l'espèce.

Le sous-alinéa 22(1)(b)(ii) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* a codifié la règle du secret fondée sur la *common law* relativement à l'identité des informateurs de police. Cette règle ne saurait s'appliquer en l'espèce parce qu'on aurait dû préciser cette exemption dans l'avis de refus. L'article 48 de la Loi autorise toutefois la Cour à ordonner la communication aux conditions qu'elle juge indiquées. La Cour ordonne donc la communication avec les suppressions appropriées de manière à protéger l'identité de(s) l'indicateur(s).

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Ternette c. Solliciteur général du Canada, [1984] 2 C.F. 486 (1^{re} inst.); *Canada (commissaire à l'information) c. Canada (ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1986] 3 C.F. 63; 5 F.T.R. 287 (1^{re} inst.).

DÉCISION EXAMINÉE:

Bisaillon c. Keable, [1983] 2 R.C.S. 60; (1984), 51 N.R. 81.

AVOCATS:

N. A. Davidson, c.r. pour le requérant.
H. J. Wruck pour l'intimé.

PROCUREURS:

Davidson & Company, Vernon (C.-B.), pour le requérant.
Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé.

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

LE JUGE EN CHEF ADJOINT JEROME: La présente demande de révision, fondée sur l'article 41 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* [S.C. 1980-81-82-83, chap. 111, annexe II], a été entendue pour la première fois à

ment was heard on January 22, 23 and 24, 1986, and on October 30, 1986, I indicated from the bench that the record sought would be ordered released with conditions and that these written reasons would follow.

The facts are not in dispute and are contained in several affidavits sworn by the applicant and Patrick E. J. Banning, Chief Superintendent and Privacy Coordinator with the Royal Canadian Mounted Police (hereinafter RCMP). During the period June, 1979 to December 1981, the applicant was Mayor of the City of Vernon in the Province of British Columbia. In the latter part of that term, he became aware that the RCMP was conducting an investigation into illegal and unethical activities allegedly performed by him. He was also informed on a confidential basis by a senior officer of the RCMP that the allegations against him were maliciously instigated, however, details of the allegations and their sources were not revealed. No formal charges were laid against the applicant, but members of the media obtained knowledge of the investigation and published reports in the local newspaper.

The applicant initially sought access to nine documents held by the RCMP pertaining to their investigation under Part IV of the *Canadian Human Rights Act*, S.C. 1976-77, c. 33. During those proceedings, however, Bill C-43 received royal assent, Schedule II of which constitutes the *Privacy Act*, S.C. 1980-81-82-83, c. 111. The parties agreed to treat the request as an application pursuant to subsection 12(1) of the *Privacy Act* for access to any personal information about the applicant contained in operational case records of the RCMP which are registered as RCMP-P20 under the *Privacy Act*. By letter dated December 9, 1983, disclosure of those documents was denied as follows:

The nine documents have been exempted from access under the Privacy Act. Specifically, the information in question falls under subsection 22(2) of the Act, which states:

Vancouver (Colombie-Britannique) le 19 novembre 1985. Le débat a repris les 22, 23 et 24 janvier 1986, et le 30 octobre 1986, j'ai fait savoir à l'audience que j'ordonnerais la communication du dossier demandé et ce, conditionnellement, et que les présents motifs s'ensuivraient.

Les faits ne sont pas contestés et se trouvent dans plusieurs affidavits établis par le requérant et Patrick E. J. Banning, le surintendant principal et coordonnateur de la protection des renseignements personnels au sein de la Gendarmerie royale du Canada (ci-après appelée GRC). Entre juin 1979 et décembre 1981, le requérant était maire de la ville de Vernon (Colombie-Britannique). Vers la fin de son mandat, il s'est rendu compte que la GRC menait une enquête sur les activités illégales et contraires à l'éthique auxquelles il se serait livré. Un officier supérieur de la GRC l'a également informé, à titre confidentiel, que les allégations portées contre lui avaient été préméditées; les détails sur les allégations et leurs sources n'ont toutefois pas été révélés. Aucune accusation formelle n'a été portée contre le requérant, mais des membres des médias ont eu connaissance de l'enquête et en ont fait un compte rendu dans le journal local.

Au début, le requérant a voulu avoir accès à neuf documents détenus par la GRC relativement à leur enquête sous le régime de la partie IV de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, S.C. 1976-77, chap. 33. Toutefois, au cours de ces procédures, le projet de Loi C-43 a reçu la sanction royale, l'annexe II de ce projet de loi constituant la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, S.C. 1980-81-82-83, chap. 111. Les parties ont convenu de traiter la requête comme une demande visant à obtenir, sous le régime du paragraphe 12(1) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, l'accès à tous les renseignements personnels sur le requérant, contenus dans des dossiers opérationnels de la GRC qui sont enregistrés sous la cote RCMP-P20 en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Par lettre en date du 9 décembre 1983, la demande de communication de ces documents a été rejetée en ces termes:

[TRADUCTION] Les neuf documents ne peuvent être communiqués en raison de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Les renseignements en question sont visés par le paragraphe 22(2) de la Loi, qui porte:

There exists, in regard to subsection 22(2) of the Privacy Act such an agreement between the Government of Canada and the Province of British Columbia.

You are entitled to register a complaint with the Privacy Commissioner regarding this denial of access. Notice of complaints should be addressed to

The applicant filed a complaint with the Privacy Commissioner who conducted an investigation as required by paragraph 29(1)(b) of the Act and ruled that the applicant's complaint was not justified. The applicant subsequently filed this section 41 application for review.

The matter initially came on for hearing on November 19, 1985. At that time, counsel for the respondent conceded that the respondent did not have authority to refuse to disclose the documents in issue under subsection 22(2):

22. . . . (2) The head of a government institution shall refuse to disclose any personal information requested under subsection 12(1) that was obtained or prepared by the Royal Canadian Mounted Police while performing policing services for a province or a municipality pursuant to an arrangement made under section 20 of the *Royal Canadian Mounted Police Act*, where the Government of Canada has, on the request of the province or the municipality, agreed not to disclose such information.

The evidence filed on behalf of the respondent indicates that the Government of Canada and the Government of British Columbia entered into two contracts dated September 25, 1981 and August 30, 1982, respectively, in which it was agreed that the RCMP would provide policing services for the Province of British Columbia and the Corporation of the City of Vernon. By letter dated April 28, 1982 the Solicitor General of Canada agreed to a request from the Attorney General for British Columbia not to disclose under subsection 16(3) of the *Access to Information Act* [S.C. 1980-81-82-83, c. 111, Schedule I] and subsection 22(2) of the *Privacy Act*, information collected or obtained by the RCMP while providing policing services pursuant to those agreements. The period during which the investigation into the applicant's conduct occurred and the information sought was obtained, does not fall within the periods covered by either of these contracts. A third contract was in effect at that time and no agreement was made by the Government of Canada not to disclose

Pour ce qui est du paragraphe 22(2) de la Loi sur la protection des renseignements personnels, il existe une entente entre le gouvernement du Canada et la province de la Colombie-Britannique.

^a Vous pouvez déposer une plainte auprès du Commissaire à la protection de la vie privée concernant ce refus de communication. Un avis de cette plainte doit être envoyé à

^b Le requérant a déposé une plainte auprès du Commissaire à la protection de la vie privée qui, après avoir fait enquête comme l'exige l'alinéa 29(1)b) de la Loi, a décidé que la plainte du requérant n'était pas fondée. Le requérant a par la suite déposé la présente demande de révision fondée sur ^c l'article 41.

^d L'affaire a été entendue pour la première fois le 19 novembre 1985. À cette occasion, l'avocat de l'intimé a reconnu que ce dernier n'était pas autorisé à refuser de communiquer les documents en question sous le régime du paragraphe 22(2):

^e 22. . . . (2) Le responsable d'une institution fédérale est tenu de refuser la communication des renseignements personnels demandés en vertu du paragraphe 12(1) qui ont été obtenus ou préparés par la Gendarmerie royale du Canada, dans l'exercice de fonctions de police provinciale ou municipale qui lui sont conférées par une entente conclue sous le régime de l'article 20 de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, si, à la demande de la province ou de la municipalité, le gouvernement du Canada a consenti à ne pas divulguer ces renseignements.

^f Il ressort de la preuve produite au nom de l'intimé que le gouvernement du Canada et celui de la Colombie-Britannique ont, les 25 septembre 1981 et 30 août 1982 respectivement, conclu deux contrats prévoyant que la GRC ferait fonction de police pour la province de la Colombie-Britannique et la ville de Vernon. Par lettre en date du 28 avril 1982, le solliciteur général du Canada a accepté, à la demande du procureur général de la Colombie-Britannique, de ne pas communiquer, en vertu du paragraphe 16(3) de la *Loi sur l'accès à l'information* [S.C. 1980-81-82-83, chap. 111, annexe I] et du paragraphe 22(2) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, les renseignements recueillis ou obtenus par la GRC dans l'exercice de ses fonctions de police conférées par ces ententes. La période durant laquelle l'enquête sur le comportement du requérant a eu lieu et les renseignements demandés ont été obtenus ne coïncide pas avec les périodes visées par ces deux contrats. Un troisième contrat était en vigueur à cette époque, et le gouvernement du Canada ne s'est nullement

information obtained while providing services under that contract. Accordingly, I was satisfied that the respondent could not rely on subsection 22(2) as authority for its refusal to disclose the documents requested by the applicant. In view of that finding, by order dated December 16, 1985, I adjourned the hearing and ordered that:

4. The written memorandum of fact and law of the Respondent and written reply of the Applicant shall address the following issues:

a) Does the letter of refusal or the material filed herein identify exemptions other than the exemption found in Section 22(2) of the *Privacy Act*?

b) In the event that (a) is answered in the negative, can the Respondent rely upon exemptions not identified but relevant to this matter?

c) In the event that either (a) or (b) is answered in the affirmative, can the Respondent make out such exemptions?

d) Such further and other arguments of fact and law that are relevant to the within application.

Written arguments were filed by the respondent and the applicant on December 20, 1985 and January 16, 1986, respectively. Oral argument was heard on January 24, 1986.

Essentially, the issue in this case is whether the respondent, having notified the applicant that the information sought was exempt from disclosure under subsection 22(2) of the Act, can, after the commencement of an application for review under section 41, invoke other exemptions specified in the Act. Although counsel for the respondent endeavoured to convince me otherwise, I am satisfied that prior to November of 1985, the sole reason given to the applicant for refusal to disclose the documents was that they were exempt from disclosure under subsection 22(2). This is in fact admitted by Chief Superintendent Banning in his affidavit sworn November 15, 1985 and filed November 18th, paragraph 4 of which reads:

4. The notice of refusal sent to the Applicant on December 9, 1983 ... referred to only one ground of exemption, namely subsection 22(2) of the Privacy Act.

He explains in paragraph 5 that:

5. Although the Notice of Refusal relied only upon subsection 22(2) of the Privacy Act, various other grounds of exemption were also identified by myself in the course of processing the

engagé à ne pas communiquer les renseignements obtenus pendant qu'il fournissait des services en vertu de ce contrat. En conséquence, je suis persuadé que l'intimé ne saurait s'autoriser du paragraphe 22(2) pour refuser de communiquer les documents demandés par le requérant. Étant donné cette conclusion, j'ai, par ordonnance en date du 16 décembre 1985, ajourné l'audience et ordonné ce qui suit:

[TRADUCTION] 4. L'exposé écrit des faits et du droit de l'intimé et la réponse écrite du requérant doivent aborder les points suivants:

a) Est-ce que la lettre de refus ou les documents déposés en l'espèce indiquent des exemptions autres que celle prévue au paragraphe 22(2) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*?

b) Au cas où le paragraphe a) reçoit une réponse négative, l'intimé peut-il s'appuyer sur les exemptions qui ne sont pas précisées mais qui se rapportent à l'espèce?

c) Au cas où le paragraphe a) ou le paragraphe b) reçoivent une réponse affirmative, l'intimé peut-il démontrer qu'il peut se prévaloir de ces exemptions?

d) Tout autre argument de fait et de droit qui se rapporte à la présente demande.

L'intimé et le requérant ont déposé des arguments écrits les 20 décembre 1985 et le 16 janvier 1986 respectivement. Un débat oral a eu lieu le 24 janvier 1986.

En l'espèce, il s'agit essentiellement de savoir si l'intimé, ayant informé le requérant que les renseignements demandés ne pouvaient être communiqués en vertu du paragraphe 22(2) de la Loi, peut, après l'introduction d'une demande de révision fondée sur l'article 41, invoquer d'autres exemptions mentionnées dans la Loi. Bien que l'avocat de l'intimé se soit efforcé de me prouver le contraire, je suis persuadé que, antérieurement au mois de novembre 1985, on s'est uniquement fondé sur le paragraphe 22(2) pour refuser de communiquer les documents au requérant. Le surintendant principal Banning a reconnu ce fait dans son affidavit daté du 15 novembre 1985 et déposé le 18 novembre. Le paragraphe 4 de cet affidavit est ainsi rédigé:

[TRADUCTION] 4. Dans l'avis de refus envoyé au requérant le 9 décembre 1983 ... il a été fait mention d'un seul motif d'exemption, savoir le paragraphe 22(2) de la Loi sur la protection des renseignements personnels.

Il s'explique en ces termes au paragraphe 5:

[TRADUCTION] 5. Bien que l'avis de refus repose uniquement sur le paragraphe 22(2) de la Loi sur la protection des renseignements personnels, j'ai moi-même indiqué plusieurs autres

request of the Applicant. Attached hereto as Exhibit "A" to this my supplementary affidavit is a copy of the "Exemption Application" form used for processing the request of the Applicant, dated by myself November 25, 1983, on which I indicated all the grounds of exemption applicable to the request under the Privacy Act.

It may well be that Chief Superintendent Banning was aware that other grounds of exemption applied to the information sought by the applicant and that these specific sections of the Act were identified on the form used by his department to process the application, nevertheless, the sole ground identified in the notice to the applicant was subsection 22(2).

Sections 14 and 16 of the Act provide:

14. Where access to personal information is requested under subsection 12(1), the head of the government institution to which the request is made shall, subject to section 15, within thirty days after the request is received,

- (a) give written notice to the individual who made the request as to whether or not access to the information or a part thereof will be given; and
- (b) if access is to be given, give the individual who made the request access to the information or the part thereof.

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.

(3) Where the head of a government institution fails to give access to any personal information requested under subsection 12(1) within the time limits set out in this Act, the head of the institution shall, for the purposes of this Act, be deemed to have refused to give access.

Clearly, paragraph 16(1)(b) makes it mandatory for the head of the government institution to state in the notice under section 14, the specific provision of the Act on which the refusal is based. The effect of failure to comply with the requirement in section 16 was considered by Strayer J. in *Ternette*

motifs d'exemption en traitant la requête du requérant. Est jointe à mon affidavit supplémentaire sous la cote «A» une copie de la formule intitulée «Demande d'exemption» et utilisée pour le traitement de la requête du requérant, à laquelle j'ai assigné la date du 25 novembre 1983 et sur laquelle j'ai indiqué tous les motifs d'exemption applicables à la requête fondée sur la Loi sur la protection des renseignements personnels.

Le surintendant principal Banning savait peut-être que d'autres motifs d'exemption s'appliquaient aux renseignements demandés par le requérant, et que ces articles particuliers de la Loi ont été mentionnés sur la formule utilisée par le Ministère pour traiter la demande; le seul motif invoqué dans l'avis adressé au requérant était toutefois le paragraphe 22(2).

Les articles 14 et 16 de la Loi sont ainsi conçus:

14. Le responsable de l'institution fédérale à qui est faite une demande de communication de renseignements personnels en vertu du paragraphe 12(1) est tenu, dans les trente jours suivant sa réception, sous réserve de l'article 15:

- a) d'aviser par écrit la personne qui a fait la demande de ce qu'il sera donné ou non communication totale ou partielle des renseignements personnels;
- b) le cas échéant, de procéder à la communication.

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:

- a) 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.

(3) Le défaut de communication de renseignements personnels demandés en vertu du paragraphe 12(1) dans les délais prévus par la présente loi vaut décision de refus de communication.

À l'évidence, l'alinéa 16(1)b) oblige le responsable de l'institution fédérale à mentionner, dans l'avis prévu à l'article 14, la disposition précise de la Loi sur laquelle se fonde le refus. Dans l'affaire *Ternette c. Solliciteur général du Canada*, [1984] 2 C.F. 486 (1^{re} inst.), le juge Strayer a examiné la

v. Solicitor General of Canada, [1984] 2 F.C. 486 (T.D.). At page 497, the learned Justice states:

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.

Counsel for the respondent argues that the purpose of the notice under sections 14 and 16 is to ensure that the applicant understands why disclosure of the personal information has been refused. The respondent has acted in good faith and it was only an oversight that subsection 22(2) alone was relied on in the notice to the applicant. He argues that by affidavits filed on November 18, 1985, the day before this application was initially heard and subsequent affidavits filed on December 20, 1985, the applicant has been advised that the respondent is relying on subparagraphs 22(1)(a)(i), 22(1)(a)(ii), 22(1)(b)(ii), 22(1)(b)(iii), section 27 and paragraph 19(1)(c) for its refusal to disclose the information:

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

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

- (i) the detection, prevention or suppression of crime, or
- (ii) the enforcement of any law of Canada or a province,

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

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

- (ii) that would reveal the identity of a confidential source of information, and
- (iii) that was obtained or prepared in the course of an investigation, or

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

conséquence de l'inobservation de l'exigence de l'article 16. Il s'est prononcé en ces termes à la page 497.

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.

L'avocat de l'intimé soutient que l'avis prévu aux articles 14 et 16 vise à faire en sorte que le requérant connaisse la raison du refus de la communication des renseignements personnels demandés. L'intimé a agi de bonne foi, et c'est seulement par inadvertance qu'il a uniquement invoqué le paragraphe 22(2) dans l'avis envoyé au requérant. Il prétend que le requérant a été avisé, au moyen des affidavits déposés le 18 novembre 1985, soit le jour précédant celui où la présente demande a d'abord été entendue, et des affidavits ultérieurs déposés le 20 décembre 1985, du fait que l'intimé se fondait sur les sous-alinéas 22(1)a)(i), 22(1)a)(ii), 22(1)b)(ii), 22(1)b)(iii), l'article 27 et le paragraphe 19(1)c) pour refuser de communiquer les renseignements:

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

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

- (i) détecter, prévenir ou réprimer le crime,
- (ii) faire respecter les lois fédérales ou provinciales;

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

- (ii) des renseignements qui permettraient de remonter à une source de renseignements confidentielle,
- (iii) des renseignements obtenus ou préparés au cours d'une enquête;

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

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

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

The respondent argues that since, pursuant to my order of December 16, 1985, the applicant had until January 17, 1986 to file his written argument, he has been given ample notice of the grounds on which the respondent has refused disclosure of the information and has, therefore, not been prejudiced by the respondent's initial failure to comply with the requirements of paragraph 16(1)(b).

The question of whether there has been prejudice to the applicant is not the main issue here, it is the effect of the respondent's failure to comply with the requirements of paragraph 16(1)(b) of the Act. In the absence of a provision in the Act allowing for the amendment of the notice given under section 14 or for the bringing of an application for leave to amend before this Court, I agree with the statements of Strayer J. in the *Ternette* case as far as it goes. The respondent is bound by the grounds for refusal to disclose asserted by the head of the government institution in his notice of refusal. But neither the *Ternette* decision nor this one should be taken to preclude the argument that an essentially procedural default can prevail against the interest of national security. It remains an open question whether the failure on the part of the head of a government institution to properly identify the grounds for refusal of disclosure could ultimately compel disclosure that is contrary to the national interest.

In *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1986] 3 F.C. 63; 5 F.T.R. 287 (T.D.), I stated [at pages 68-69 F.C.; 291-292 F.T.R.]:

Turning then to the purpose of the legislation, it is perhaps appropriate to return once again to the language I used in *Maislin Industries Limited v. Minister for Industry, Trade and Commerce*, [1984] 1 F.C. 939 [at pages 942 and 943]:

It should be emphasized however, that since the basic-principle of these statutes is to codify the right of public access to Government information two things follow: first, that such public access ought not be frustrated by the courts except upon the clearest grounds so that doubt ought to be resolved

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

c) des gouvernements des provinces ou de leurs organismes;

Selon l'intimé, le requérant a été informé suffisamment d'avance des motifs pour lesquels on avait refusé de lui communiquer les renseignements, étant donné l'ordonnance que j'ai rendue le 16 décembre 1985 et qui accordait audit requérant jusqu'au 17 janvier 1986 pour déposer ses conclusions écrites; le fait que l'intimé n'ait pas, au début, respecté les exigences de l'alinéa 16(1)b), ne lui a donc causé aucun préjudice.

C'est la question de la conséquence de l'inobservation par l'intimé des exigences de l'alinéa 16(1)b), et non la question de savoir si le requérant a subi un préjudice, qui constitue le principal point litigieux en l'espèce. En l'absence d'une disposition de la Loi permettant de modifier l'avis donné sous le régime de l'article 14 ou de saisir cette Cour d'une requête en autorisation de modifier, je suis d'accord avec les propos tenus par le juge Strayer dans l'affaire *Ternette*. L'intimé est lié par les motifs du refus de communication que le responsable de l'institution fédérale a fait valoir dans son avis de refus. Mais ni la décision *Ternette* ni l'espèce présente ne devraient être interprétées comme excluant l'argument selon lequel un vice de forme peut l'emporter sur l'intérêt de la sécurité nationale. Il reste à décider si le fait pour le responsable d'une institution fédérale de n'avoir pas correctement indiqué les motifs d'un refus de communication pourrait en fin de compte imposer une communication qui soit contraire à l'intérêt national.

Dans l'affaire *Canada (commissaire à l'information) c. Canada (ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1986] 3 C.F. 63; 5 F.T.R. 287 (1^{re} inst.), je me suis prononcé en ces termes [aux pages 68 et 69 C.F.; 291 et 292 F.T.R.]:

Pour ce qui est du but de la loi, il convient peut-être de revenir encore une fois aux propos que j'ai tenus dans l'affaire *Maislin Industries Limited c. Ministre de l'Industrie et du Commerce*, [1984] 1 C.F. 939 [aux pages 942 et 943]:

Il faut cependant souligner que, puisque le principe de base de ces lois est de codifier le droit du public à l'accès aux documents du gouvernement, deux conséquences en découlent: d'abord, les tribunaux ne doivent pas neutraliser ce droit sauf pour les motifs les plus évidents, de sorte qu'en cas de

in favour of disclosure; second, the burden of persuasion must rest upon the party resisting disclosure whether, as in this case, it is the private corporation or citizen, or in other circumstances, the Government. It is appropriate to quote subsection 2(1):

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

That interpretation is reinforced on the specific language of section 4:

4. (1) Subject to this Act, but notwithstanding any other Act of Parliament, every person who is

- (a) a Canadian citizen, or
- (b) a permanent resident within the meaning of the *Immigration Act, 1976*,

has a right to and shall, on request, be given access to any record under the control of a government institution.

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

That statement is equally applicable to the *Privacy Act*, subsection 12(1) of which provides:

12. (1) Subject to this Act, every individual who is a Canadian citizen or a permanent resident within the meaning of the *Immigration Act, 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; and
- (b) any other personal information about the individual under the control of a government institution with respect to which the individual is able to provide sufficiently specific information on the location of the information as to render it reasonably retrievable by the government institution.

Accordingly, the respondent cannot rely on exemptions not identified in the notice of refusal issued under section 14.

In the alternative, counsel for the respondent argues that a certificate filed on December 20, 1985 pursuant to subsection 36.1(1) of the *Canada Evidence Act*, R.S.C. 1970, c. E-10, as added by S.C. 1980-81-82-83, c. 111, s. 4 precludes the

doute, il faut permettre la communication; deuxièmement, le fardeau de convaincre la cour doit incomber à la partie qui s'oppose à la communication, qu'il s'agisse, comme en l'espèce, d'une société privée ou d'un citoyen ou, dans d'autres cas, du gouvernement. Il convient de citer le paragraphe 2(1):

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

Cette interprétation se trouve renforcée par la disposition expresse de l'article 4:

4. (1) Sous réserve de la présente loi mais nonobstant toute autre loi du Parlement, ont droit à l'accès aux documents des institutions fédérales et peuvent se les faire communiquer sur demande:

- a) les citoyens canadiens; ou
- b) les résidents permanents au sens de la *Loi sur l'immigration de 1976*.

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

Cet énoncé s'applique également à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, dont le paragraphe 12(1) porte:

12. (1) Sous réserve de la présente loi, tout citoyen canadien et tout résident permanent, au sens de la *Loi sur l'immigration 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;
- b) les autres renseignements personnels le concernant et relevant d'une institution fédérale, dans la mesure où il peut fournir sur leur localisation des indications suffisamment précises pour que l'institution fédérale puisse les retrouver sans problèmes sérieux.

En conséquence, l'intimé ne saurait invoquer les exemptions qui n'ont pas été mentionnées dans l'avis de refus émis sous le régime de l'article 14.

L'avocat de l'intimé soutient subsidiairement qu'une attestation déposée le 20 décembre 1985 en vertu du paragraphe 36.1(1) de la *Loi sur la preuve au Canada*, S.R.C. 1970, chap. E-10, ajouté par S.C. 1980-81-82-83, chap. 111, art. 4,

disclosure of the information sought by the applicant.

36.1 (1) A Minister of the Crown in right of Canada or other person interested may object to the disclosure of information before a court, person or body with jurisdiction to compel the production of information by certifying orally or in writing to the court, person or body that the information should not be disclosed on the grounds of a specified public interest.

(2) Subject to sections 36.2 and 36.3, where an objection to the disclosure of information is made under subsection (1) before a superior court, that court may examine or hear the information and order its disclosure, subject to such restrictions or conditions as it deems appropriate, if it concludes that, in the circumstances of the case, the public interest in disclosure outweighs in importance the specified public interest.

The specified public interest on which the respondent relies is set out in the certificate of Sergeant Nyland as follows:

5. More particularly, the disclosure of the information would identify or tend to identify the police informers referred to at paragraph 2(b) herein.

6. The protection of the identity of informers is essential, as it allows peace officers to promise their informers secrecy. In exchange, peace officers receive information without which it would be extremely difficult to carry out their duty and ensure that the criminal law is obeyed.

7. Without this secrecy regarding police informers' identities, the flow of information received by the police would be seriously compromised, resulting in the severely reduced effectiveness of the police.

Counsel submits that the *Privacy Act* does not preclude the application of section 36.1 of the *Canada Evidence Act* particularly since there is no provision in the *Privacy Act* that specifically provides that notwithstanding section 36.1 the provisions of the *Privacy Act* are to apply.

Counsel did not, however, refer to section 45 of the *Privacy Act* which provides:

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 subsections 70(1) applies, and no information that the Court may examine under this section may be withheld from the Court on any grounds.

Section 36.1 of the *Canada Evidence Act* specifically refers to an "object[ion] to the disclosure of information before a court". Notwithstanding that

empêche la communication des renseignements demandés par le requérant:

36.1 (1) Un ministre de la Couronne du chef du Canada ou toute autre personne intéressée peut s'opposer à la divulgation de renseignements devant un tribunal, un organisme ou une personne ayant le pouvoir de contraindre à la production de renseignements, en attestant verbalement ou par écrit devant eux que ces renseignements ne devraient pas être divulgués pour des raisons d'intérêt public déterminées.

(2) Sous réserve des articles 36.2 et 36.3, dans les cas où l'opposition visée au paragraphe (1) est portée devant une cour supérieure, celle-ci peut prendre connaissance des renseignements et ordonner leur divulgation, sous réserve des restrictions ou conditions qu'elle estime indiquées, si elle conclut qu'en l'espèce, les raisons d'intérêt public qui justifient la divulgation l'emportent sur les raisons d'intérêt public invoquées lors de l'attestation.

Les raisons d'intérêt public déterminées invoquées par l'intimé sont exposées dans l'attestation du sergent Nyland:

[TRADUCTION] 5. Plus particulièrement, la communication des renseignements identifierait ou tendrait à identifier les indicateurs de police mentionnés en l'espèce à l'alinéa 2b).

6. La protection de l'identité des indicateurs est essentielle, car elle permet aux agents de la paix de leur promettre le secret. En contrepartie, les agents de la paix reçoivent des renseignements sans lesquels il leur serait extrêmement difficile de s'acquitter de leur tâche et de voir au respect du droit pénal.

7. Sans cette protection de l'identité des indicateurs de police, le flot de renseignements reçu par la police serait sérieusement compromis, et l'efficacité de la police se trouverait fortement réduite.

L'avocat soutient que la *Loi sur la protection des renseignements personnels* n'empêche pas l'application de l'article 36.1 de la *Loi sur la preuve au Canada*, surtout parce que rien dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ne prévoit expressément que, nonobstant l'article 36.1, les dispositions de celle-ci doivent s'appliquer.

L'avocat n'a toutefois pas invoqué l'article 45 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, lequel prévoit:

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.

L'article 36.1 de la *Loi sur la preuve au Canada* fait état d'une «oppos[ition] à la divulgation de renseignements devant un tribunal». Malgré cette

provision or any other statutory provision or privilege under the law of evidence, section 45 of the *Privacy Act* empowers this Court to examine any information under the control of a government institution with the limited exception specified therein. Accordingly, a certificate filed pursuant to section 36.1 cannot prevent this Court from examining the record containing the information in issue here.

Is the Court to examine the information for the purpose of determining whether the public interest in non-disclosure outweighs the public interest in disclosure under subsection 36.1(2) of the *Canada Evidence Act* or for the purpose of reviewing the refusal to disclose under the *Privacy Act*? In my opinion, the answer lies in section 45 of the *Privacy Act*, which provides the authority for this Court to examine the information, "in the course of any proceeding . . . under section 41, 42 or 43". Therefore, the information here is to be examined for the purpose of determining whether the head of the government institution was authorized under the *Privacy Act*, to refuse to disclose the information (section 48) or had reasonable grounds on which to refuse to disclose it (section 49), depending on the section relied upon for the refusal. Indeed, the very public interest invoked in the section 36.1 certificate here is the subject of a specific ground for exemption from disclosure in subparagraph 22(1)(b)(ii) of the *Privacy Act*:

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

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

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

The respondent's initial failure to invoke the exemption in subparagraph 22(1)(b)(ii) cannot be remedied by the filing of a certificate under section 36.1. The certificate and the procedures con-

disposition ou toute autre disposition législative ou immunité reconnue par le droit de la preuve, l'article 45 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* confère à la Cour le droit d'accès à tous les renseignements qui relèvent d'une institution fédérale avec l'exception restreinte qui y est précisée. En conséquence, le dépôt d'une attestation sous le régime de l'article 36.1 ne saurait empêcher cette Cour d'avoir accès au dossier contenant les renseignements litigieux en l'espèce.

La Cour doit-elle avoir accès aux renseignements afin de déterminer si les raisons d'intérêt public qui justifient la non-divulgence l'emportent sur les raisons d'intérêt public qui justifient la divulgation en vertu du paragraphe 36.1(2) de la *Loi sur la preuve au Canada*, ou pour réviser le refus de communication sous le régime de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*? À mon avis, l'article 45 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* fournit la réponse en disant que la Cour a, «pour les recours prévus aux articles 41, 42 ou 43. . .» accès à tous les renseignements. Il y a donc lieu d'examiner les renseignements pour déterminer si le responsable de l'institution fédérale pouvait, sous le régime de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, refuser d'en donner communication (article 48) ou s'il avait des motifs raisonnables pour refuser de les communiquer (article 49), selon l'article invoqué pour justifier le refus. En fait, la raison d'intérêt public invoquée dans l'attestation fondée sur l'article 36.1 constitue un motif particulier d'exemption de communication prévu au sous-alinéa 22(1)(b)(ii) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*:

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

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

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

L'intimé ne saurait remédier au fait de ne pas avoir, au début, invoqué l'exemption prévue au sous-alinéa 22(1)(b)(ii) en déposant une attestation sous le régime de l'article 36.1. L'attestation et les

templated in section 36.1 are therefore not applicable here.

Counsel for the respondent relies upon the common law rule of secrecy which prohibits the disclosure of information which would reveal the identity of a police informant. The scope of this rule was discussed by Beetz, J. in *Bisailon v. Keable*, [1983] 2 S.C.R. 60, at page 93; (1984), 51 N.R. 81, at page 121:

It follows from these reasons that at common law the secrecy rule regarding police informers' identity has chiefly taken the form of rules of evidence based on the public interest, which prohibit judicial disclosure of police informers' identity by peace officers who have learned the informers' identity in the course of their duties. A witness also may not be compelled to state whether he is himself a police informer. The rule was developed in criminal proceedings, apparently in trials for high treason, but it also applies in civil matters, and in both cases it has been established for reasons which relate to the essential effectiveness of the criminal law. The rule is subject to only one exception, imposed by the need to demonstrate the innocence of an accused person. There are no exceptions in proceedings other than criminal. Its application does not depend on the judge's discretion, as it is a legal rule of public order by which the judge is bound.

Any alteration of this common law rule must be done by way of statute in clear and explicit terms. No such statutory provision has been enacted. On the contrary, the rule seems to have been codified in subparagraph 22(1)(b)(ii) of the *Privacy Act* with the modification that the discretion to refuse to disclose that type of information lies with the head of the government institution. On an application for review under section 41, section 49 empowers the Court to determine whether the head of the institution had reasonable grounds on which to refuse to disclose the personal information. As I have already stated, however, that exemption should have been specifically identified by the respondent in the notice of refusal.

Clearly, any personal information which would identify the police informer(s) here, is subject to an exception from the general right of an individual to access to personal information about himself. Had the respondent invoked subparagraph 22(1)(b)(ii) of the Act as his grounds for refusal in the notice of refusal, the information in issue would not be subject to an order for disclosure. Prior to the enactment of the *Privacy Act*, the identity of the informer(s) would have been pro-

procédures prévues à l'article 36.1 ne s'appliquent donc pas en l'espèce.

L'avocat de l'intimé s'appuie sur la règle du secret fondée sur la *common law* interdisant la divulgation de renseignements qui révélerait l'identité d'un indicateur de police. Le juge Beetz a discuté de la portée de cette règle dans l'arrêt *Bisailon c. Keable*, [1983] 2 R.C.S. 60, à la page 93; (1984), 51 N.R. 81, à la page 121:

Il ressort de ces motifs qu'en *common law* le principe du secret relatif à l'identité des indicateurs de police s'est manifesté principalement par des règles de preuve que dicte l'intérêt public et qui excluent la divulgation judiciaire de l'identité des indicateurs de police par des agents de la paix qui ont appris l'identité de ces indicateurs dans l'exercice de leurs fonctions. On ne peut non plus contraindre un témoin à dire s'il est lui-même un indicateur de police. Le principe a pris naissance en matière criminelle, dans des procès pour haute trahison semble-t-il, mais il vaut également en matière civile et il a été reconnu dans un cas comme dans l'autre pour des motifs qui ont trait à l'efficacité essentielle du droit criminel. Ce principe ne souffre qu'une exception imposée par la nécessité de démontrer l'innocence de l'accusé. Il ne connaît aucune exception en matière autre que criminelle. Son application ne relève en rien de la discrétion du juge car c'est une règle juridique d'ordre public qui s'impose au juge.

Cette règle de *common law* ne peut être modifiée que par une disposition législative claire et explicite. Or, aucune disposition de ce genre n'a été prise. Au contraire, le sous-alinéa 22(1)(b)(ii) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* semble avoir codifié cette règle en prévoyant cependant que le pouvoir discrétionnaire de refuser de communiquer ce type de renseignement relève du responsable de l'institution fédérale. Lorsqu'une demande de révision est présentée sous le régime de l'article 41, la Cour peut, en vertu de l'article 49, déterminer si le responsable de l'institution avait des motifs valables pour refuser de communiquer les renseignements personnels. Ainsi que je l'ai dit, l'intimé aurait toutefois dû préciser cette exemption dans l'avis de refus.

À l'évidence, tout renseignement personnel qui révélerait l'identité de(s) l'indicateur(s) de police est assujéti à une exception qui déroge au droit général d'un particulier d'avoir accès aux renseignements personnels le concernant. Si l'intimé avait invoqué le sous-alinéa 22(1)(b)(ii) de la Loi comme motif dans l'avis de refus, les renseignements litigieux ne feraient pas l'objet d'une ordonnance portant communication. Avant la promulgation de la *Loi sur la protection des renseignements*

tected by the common law rule of secrecy alone. Essentially, the difficult question on the peculiar facts of this case, is whether the informer(s) should be placed in jeopardy due to an omission by the respondent. In my opinion, the powers of this Court as set out in sections 48 and 49 provide a resolution.

The notice of refusal issued under section 16 specified subsection 22(1) as authority for the respondent's refusal to disclose the personal information sought by the applicant. Therefore, on a review under section 41, the Court's powers are set out in section 48:

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.

I have determined, and in fact the respondent has conceded, that he is not authorized by subsection 22(1) of the Act to refuse to disclose the information to the applicant. Therefore, the Court has discretion to either order the information disclosed in its original form, order it disclosed subject to such conditions as the Court deems appropriate or make such other order as the Court deems appropriate. Given the peculiar facts in this case and the respondent's omissions, it is appropriate to order that the information be disclosed to the applicant with such deletions as will ensure that the identity of the informer(s) is not revealed.

The applicant is entitled to his costs.

personnels, seule la règle du secret fondée sur la *common law* aurait protégé l'identité de(s) l'indicateur(s). Compte tenu des faits de l'espèce, la question essentielle et difficile qui se pose est de savoir si l'informateur doit être placé dans une situation dangereuse en raison d'une omission de l'intimé. À mon avis, les pouvoirs de la Cour prévus aux articles 48 et 49 donnent la solution.

Dans l'avis de refus émis sous le régime de l'article 16, l'intimé a invoqué le paragraphe 22(1) pour refuser de communiquer les renseignements personnels demandés par le requérant. En conséquence, lorsqu'une demande de révision est présentée sous le régime de l'article 41, c'est l'article 48 qui prévoit les pouvoirs de la Cour:

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.

J'ai décidé, et en fait l'intimé l'a reconnu, que le paragraphe 22(1) de la Loi ne l'autorise pas à refuser de communiquer les renseignements au requérant. La Cour a donc le pouvoir discrétionnaire d'ordonner ou bien que les renseignements soient communiqués dans leur forme initiale, ou bien qu'ils soient communiqués aux conditions qu'elle juge indiquées, ou de rendre une autre ordonnance si elle l'estime indiqué. Compte tenu des faits de l'espèce, et des omissions de l'intimé, il convient d'ordonner que les renseignements soient communiqués au requérant avec les suppressions appropriées de manière à protéger l'identité de(s) l'indicateur(s).

Le requérant a droit à ses dépens.