

T-2300-86

T-2300-86

**Mary Bland** (*Applicant*)

v.

**National Capital Commission** (*Respondent*)

and

**Privacy Commissioner of Canada** (*Intervener*)

and

**Information Commissioner of Canada** (*Intervener*)INDEXED AS: *BLAND v. NATIONAL CAPITAL COMMISSION*  
(T.D.)Trial Division, Muldoon J.—Ottawa, May 14,  
1990 and May 17, 1991.

*Access to information — Application to review complaint against NCC's refusal to allow access to certain records requested under Access to Information Act — Meaning of "personal information" under Privacy Act, s. 3 — Information sought concerning properties rented from respondent, tenants' names and rents paid — Public interest in disclosure outweighing invasion of privacy resulting therefrom — Crown Corporation conferring discretionary benefit of financial nature by charging lower than market value rents — Information sought by applicant excluded from statutory definition of "personal information".*

*Privacy — NCC, Crown corporation, refusing to disclose information as to tenants' names, addresses and rents on ground of privacy — Whether information sought "personal information" not to be disclosed under Privacy Act, s. 3 — Public interest in disclosure of information outweighing invasion of tenants' privacy within meaning of Act, s. 8(2)(m)(i) — Non-disclosure generating suspicion, cynicism in democratic society.*

*Crown — Real property — Crown properties administered by National Capital Commission — Newspaper researcher, working on story political party "hacks" rented premises at less than fair market value, denied information as to tenants' names, rents — Access to information versus privacy interests — Where Crown corporation conferring discretionary benefit of financial nature, information not protected from disclosure as "personal information" — Much information of nature sought publicly available under land registration systems, rent control legislation — Public interest in not eroding public trust*

**Mary Bland** (*requérante*)

c.

<sup>a</sup> **La Commission de la capitale nationale** (*intimée*)

et

<sup>b</sup> **Le Commissaire à la protection de la vie privée du Canada** (*intervenant*)

et

**La Commissaire à l'information du Canada** (*intervenante*)<sup>c</sup> RÉPERTORIÉ: *BLAND c. COMMISSION DE LA CAPITALE NATIONALE* (1<sup>re</sup> INST.)Section de première instance, juge Muldoon—  
Ottawa, 14 mai 1990 et 17 mai 1991.

<sup>d</sup> *Accès à l'information — Demande de révision à la suite d'une plainte contre le refus de la CCN de communiquer certains dossiers dont communication avait été demandée en application de la Loi sur l'accès à l'information — Signification de «renseignements personnels» au sens de l'art. 3 de la Loi sur la protection des renseignements personnels — Les renseignements demandés portaient sur l'identité des locataires de l'intimée et sur leurs loyers — L'intérêt public dans la divulgation justifie l'atteinte à la vie privée qui en résulte —*

<sup>e</sup> *La société de la Couronne accordait des avantages financiers facultatifs sous forme de loyers inférieurs aux taux du marché — Les renseignements recherchés par la requérante sont exclus de la définition légale de «renseignements personnels».*

<sup>f</sup> *Protection des renseignements personnels — La CCN, société de la Couronne, invoquait la protection des renseignements personnels pour refuser de communiquer les renseignements sur les noms, adresses et loyers de ses locataires — Il échet d'examiner si les renseignements recherchés sont des «renseignements personnels» protégés par l'art. 3 de la Loi sur la protection des renseignements personnels — L'intérêt public dans la divulgation de ces renseignements justifie l'atteinte à la vie privée des locataires conformément à l'art. 8(2)(m)(i) de la Loi — La non-divulgation suscite les suspicions et le*

<sup>g</sup> *cynisme dans une société démocratique.*

<sup>h</sup> *Couronne — Biens immeubles — Biens de la Couronne administrés par la Commission de la capitale nationale — Une documentaliste de journal, faisant des recherches sur les rumeurs concernant la location d'appartements à des partisans politiques à des loyers inférieurs aux taux du marché, s'est vu refuser la communication des renseignements relatifs aux noms des locataires et aux loyers par eux payés — Accès à l'information et protection de la vie privée — En cas d'avantages financiers facultatifs accordés par une société de la Couronne, les renseignements y relatifs ne sont pas protégés contre la divulgation à titre de «renseignements personnels» — Les renseignements du genre recherché en l'espèce sont publiquement disponibles grâce aux régimes d'enregistrement immobilier et dans le cadre de la réglementation des loyers d'habita-*

by cover up of facts where rumours of favouritism, mismanagement of taxpayers' property.

This was an application to review a complaint against the refusal by the National Capital Commission (NCC) to allow access to certain records requested by the applicant pursuant to the *Access to Information Act*. As a researcher for *The Ottawa Citizen*, a daily newspaper, the applicant sought a list of all properties owned and administered by the NCC as well as the names and rental charges of the tenants of said properties. She was given the list but not the other information on the ground that it was protected under the *Privacy Act*. She then wrote to the Information Commissioner, making the point that commercial transactions between a tax financed body and an individual or a corporation could not be regarded as "personal information". The Information Commissioner would be content if the properties and rentals, but not tenants' names, were disclosed.

Counsel agreed that there were three main issues to be decided: 1) What is "personal information" under section 3 of the *Privacy Act*? 2) Are tenants' names and rents charged personal information? 3) If yes, does the public interest in disclosure clearly outweigh any resulting invasion of privacy? A further issue was whether, if rents charged by the NCC were less than fair market value, was this "information relating to any discretionary benefit of a financial nature . . . conferred on an individual, including the name of the individual and the exact nature of the benefit", in which case the latter would be excepted from "personal information". As to whether tenants' names, addresses and rental payments constitute "personal information", the applicant and the Information Commissioner argued that if tenants had contracted with the NCC for lower rents than were exacted for comparable residential properties, the NCC would have conferred a benefit upon such tenants and, *ipso facto*, a discretionary benefit: this is precisely what is prescribed by paragraph 3(l) of the *Privacy Act* to be excluded from the "personal information" within the ambit of subsection 19(1) of the *Access to Information Act*. As justification for her decision to refuse disclosure, the NCC chairman made representations to the Information Commissioner that the public interest in disclosure is less than apparent as there would be no general benefit for the public to be provided with that information. She added that the mere fact that public lands are being leased certainly does not imply under the legislation that the public has a right to know.

*Held*, the application should be allowed.

The NCC being a "government institution" as defined in section 3 of the *Privacy Act*, its conduct should be an open book and any information relating to rental levels and the process of establishing them should be available to the public. This is why Parliament promulgated the *Access to Information Act*, the purpose of which was to provide a right of access to information in records under the control of a government institution. The independent review of the decision to refuse access to the

tion — L'intérêt public veut que la confiance du public ne soit pas minée par la dissimulation des faits en cas de rumeurs de favoritisme et de mauvaise gestion de biens du domaine public.

Il s'agit d'une demande de révision d'une plainte contre le refus de la part de la Commission de la capitale nationale (CCN) de communiquer certains dossiers demandés par la requérante en application de la *Loi sur l'accès à l'information*. Documentaliste au journal *The Ottawa Citizen*, la requérante avait demandé communication de la liste de tous les immeubles locatifs appartenant à la CCN et administrés par elle ainsi que les noms des locataires de ces immeubles et le loyer qu'ils payaient. Elle reçut la liste mais non pas les autres renseignements par ce motif qu'ils étaient protégés en application de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Elle écrivit alors à la Commissaire à l'information en faisant remarquer qu'un contrat commercial passé entre un organisme financé par l'impôt et un individu ou une société ne pouvait être considéré comme «personnel». La Commissaire à l'information se contenterait de la divulgation des lieux loués et de leurs loyers respectifs, sans communication du nom des locataires.

Les avocats des parties sont convenus qu'il y avait trois principaux points litigieux: 1) Que signifie «renseignements personnels» au sens de l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*? 2) Les noms des locataires et les loyers qu'ils doivent payer sont-ils des renseignements personnels? 3) Dans l'affirmative, y a-t-il des raisons d'intérêt public qui justifieraient nettement une violation éventuelle de la vie privée? Il y a une autre question litigieuse, savoir si, au cas où le loyer payable à la CCN serait inférieur aux taux du marché, il s'agit là d'un renseignement concernant des avantages financiers facultatifs . . . accordés à un individu, y compris le nom de celui-ci et la nature de ces avantages», auquel cas ce renseignement est exclu de la définition de «renseignements personnels». Quant à la question de savoir si les noms des locataires, leurs adresses et les loyers qu'ils paient constituent des «renseignements personnels», la requérante et la Commissaire à l'information soutiennent que si certains locataires ont conclu avec la CCN un bail prévoyant le paiement d'un montant inférieur à ce qui est exigé d'habitations comparables, cela signifie que la CCN accorde à ces locataires un avantage et, de ce fait même, un avantage facultatif; c'est précisément ce que l'alinéa 3l) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* exclut des «renseignements personnels» protégés par le paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*. À l'appui de sa décision de refuser la communication, la présidente de la CCN a soutenu auprès de la Commissaire à l'information que l'intérêt public dans la divulgation n'était pas évident en l'espèce puisque le public ne gagnerait rien à obtenir ces renseignements. Elle a ajouté que le simple fait que les baux concernaient des terres domaniales ne signifiait pas que le public avait le droit d'être informé par application de la loi.

*Jugement*: la demande devrait être accueillie.

La CCN étant une «institution fédérale» au sens de l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, sa conduite doit être comme un livre ouvert, et tous les renseignements au sujet des taux de loyer et de leur mode de fixation doivent être à la disposition du public. Voilà la raison pour laquelle la *Loi sur l'accès à l'information* a été adoptée, qui prévoit le droit d'accès aux dossiers relevant des institutions fédérales. Le recours indépendant du pouvoir exécutif contre le

information sought by the applicant is provided in section 41 of the Act. Since the NCC was entrusted with the management of the taxpayers' money and property and in view of the fact that rumours had circulated for years that certain tenants were the beneficiaries of "sweetheart deals", the question of public interest was a most important consideration. It is always in the public interest to dispel rumours of corruption or mismanagement of the taxpayers' money and property.

The key statutory provision here was subparagraph 8(2)(m)(i) of the *Privacy Act*, which is to the effect that personal information under the control of a government institution may be disclosed where, in the opinion of the head of the institution, the public interest in disclosure clearly outweighs any invasion of privacy that could result from the disclosure. In the case of *Rubin v. Canada (Canada Mortgage and Housing Corp.)*, Heald J.A. stated that the general rule is disclosure; the exception is exemption and the onus of proving the entitlement to the benefit of the exception rests upon he who claims it. His Lordship added that the Court had the obligation of ensuring that the discretion given to the administrative head has been exercised within proper limits and on proper principles. One could then ask whether the decision of the NCC chairman to bar disclosure in regard to invasion of privacy versus public interest was taken "within proper limits and on proper principles" in deference to the "general intent and purpose of the Act, as expressed in section 2 *supra*". Upon review of the chairman's written representations, which was the only evidence of what was considered by the respondent in weighing the statutory factors before deciding not to disclose the information, it was obvious that the NCC had evinced no weighing of the factor of invasion of privacy against that of the public interest in disclosure. The simple assertions that "the public interest in disclosure is less than apparent" and that "there would be no general benefit for or advantage to the public to be provided with that information" did not constitute any weighing of one statutory factor against the other. The "public interest in disclosure" is a paramount value which is to be suppressed only when and if it clearly does not outweigh any invasion of privacy.

The evidence and arguments indicated that the tenants' privacy interest in the non-disclosure of their rental obligations was so negligible that any invasion of it, resulting from disclosure, was clearly outweighed by the public interest. Whether or not a tenant of a government institution, the NCC, pays rent is not a matter of privacy for it must be presumed that every tenant pays rent in money or in kind. If a tenant had an arrangement whereby no legal consideration flowed to the NCC for the use of rented premises, it would be in the public interest to disclose that information and not to cover up the facts, even more so when there were rumours of favouritism and consequent mismanagement of the taxpayers' money and property. Much information of the type sought by applicant is available to the public under land registration systems and provincial rent control legislation. Accordingly, the NCC and the Privacy Commissioner had failed to demonstrate that any real harm would befall tenants as a result of disclosure. In view of the fact that non-disclosure would generate the corrosion of public trust, suspicion and public cynicism in a free and

refus de communiquer les renseignements recherchés par la requérante est prévu à l'article 41 de la Loi. Étant donné que la CCN était chargée de la gestion de deniers et de biens publics et que les rumeurs avaient circulé pendant des années au sujet de traitements de faveur accordés à certains locataires, la question de l'intérêt public était l'un des facteurs les plus importants. Il est toujours conforme à l'intérêt public de dissiper les rumeurs de corruption ou de mauvaise gestion de deniers et de biens publics.

Le texte de loi en jeu en l'espèce est le sous-alinéa 8(2)m(i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, aux termes duquel la communication des renseignements personnels qui relèvent d'une institution fédérale est autorisée si, de l'avis du responsable de cette institution, des raisons d'intérêt public justifieraient nettement une éventuelle violation de la vie privée. Dans *Rubin c. Canada (Société canadienne d'hypothèques et de logement)*, le juge Heald, J.C.A. conclut que la communication est la règle générale et l'exemption, l'exception, et qu'il incombe à ceux qui réclament l'exemption de prouver leur droit à cet égard. Sa Seigneurie ajoute que la Cour est tenue de s'assurer que le pouvoir discrétionnaire conféré au responsable administratif a été exercé dans les limites appropriées et selon les principes appropriés. On peut en conséquence se demander si la décision de la présidente de la CCN de refuser la divulgation eu égard au poids relatif de l'atteinte à la vie privée et de l'intérêt public a été prise «dans les limites appropriées et selon les principes appropriés» et dans le respect de «l'objet général de la Loi, tel qu'il est énoncé à l'article 2 précité». Il ressort à l'évidence d'un examen des observations écrites de la présidente, qui constituent la seule preuve des facteurs légaux que l'intimée avait pris en considération pour décider de ne pas communiquer les renseignements recherchés, que la CCN n'a nullement mis dans la balance la violation de la vie privée et l'intérêt public dans la divulgation. De simples assertions telles que «l'intérêt public dans la divulgation n'est pas évident en l'espèce» et que «le public ne gagnerait rien à obtenir ces renseignements» ne sont pas l'aboutissement d'une considération du poids relatif de deux facteurs légaux. L'intérêt public dans la divulgation est une valeur primordiale qui ne peut être ignorée que dans le cas où, de toute évidence, il ne justifierait pas la violation de la vie privée.

Il ressort des preuves produites et des arguments présentés que l'intérêt des locataires dans la non-divulgation de leurs loyers est négligeable au point que les raisons d'intérêt public justifieraient nettement la violation de la vie privée en cas de divulgation. Qu'un locataire d'une institution fédérale, la CCN, paie un loyer ou non, voilà qui n'est nullement une question de vie privée, car on doit présumer que tout locataire paie un loyer en espèces ou en nature. Si le locataire bénéficie d'une convention en vertu de laquelle il ne doit rien payer à la CCN pour la jouissance des lieux, alors l'intérêt public exige que ce renseignement soit divulgué et que les faits ne soient pas dissimulés, d'autant plus qu'il y a des rumeurs de favoritisme et de mauvaise gestion de deniers et de biens publics. La plupart des renseignements du genre recherché par la requérante sont à la disposition du public grâce aux régimes d'enregistrement immobilier et aux régimes provinciaux de réglementation des loyers. La CCN et le Commissaire à la protection de la vie privée n'ont donc pu prouver aucun préjudice véritable pour les locataires en cas de divulgation. Attendu que la non-divulgation

democratic society, the public interest in disclosure clearly outweighed any invasion of privacy resulting from disclosure.

minerait la confiance du public, engendrerait la suspicion et le cynisme publics dans une société libre et démocratique, l'intérêt public dans la divulgation justifierait sans réserve toute violation de la vie privée que pourrait entraîner cette divulgation.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Access to Information Act*, S.C. 1980-81-82-83, c. 111, Schedule I, ss. 2(1), 3, 41.  
*Income Tax Act*, S.C. 1970-71-72, c. 63.  
*Land Titles Act*, R.S.O. 1980, c. 230, s. 110.  
*Ontario Regulations*, 449/88.  
*Privacy Act*, S.C. 1980-81-82-83, c. 111, Schedule II, ss. 2, 3(l), 8(1), (2)(m)(i), 41.  
*Registry Act*, R.S.O. 1980, c. 445.  
*Residential Rent Regulation Act*, 1986, S.O. 1986, c. 63, s. 5.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Rubin v. Canada (Canada Mortgage and Housing Corp.)*, [1989] 1 F.C. 265; (1988), 52 D.L.R. (4th) 671; 19 F.T.R. 160; 86 N.R. 186 (C.A.).

##### CONSIDERED:

*R. v. Pollock* (1983), 29 Sask. R. 70 (Q.B.).

##### REFERRED TO:

*Swain et al. v. Dennison et al.*, [1967] S.C.R. 7; (1966), 59 D.L.R. (2d) 357; 58 W.W.R. 232.

#### COUNSEL:

*Richard G. Dearden* and *Neil Wilson* for applicant.

*Barbara A. McIsaac, Q.C.*, for respondent.

*Simon Noël* for intervener Privacy Commissioner.

*Michael Phalen, Pat Wilson* and *Paul Tetro* for intervener Information Commissioner.

#### SOLICITORS:

*Gowling, Strathy and Henderson*, Ottawa, for applicant.

*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.

*Noël, Berthiaume, Aubry*, Hull, Quebec, for intervener Privacy Commissioner.

*Osler, Hoskin and Harcourt*, Ottawa, for intervener Information Commissioner.

#### a LOIS ET RÈGLEMENTS

*Loi de l'impôt sur le revenu*, S.C. 1970-71-72, chap. 63.  
*Loi de 1986 sur la réglementation des loyers d'habitation*, L.O. 1986, chap. 63, art. 5.

b *Loi sur l'accès à l'information*, S.C. 1980-81-82-83, chap. 111, annexe I, art. 2(1), 3, 41.

*Loi sur la protection des renseignements personnels*, S.C. 1980-81-82-83, chap. 111, annexe II, art. 2, 3(l), 8(1), (2)(m)(i), 41.

*Loi sur l'enregistrement des actes*, L.R.O. 1980, chap. 445.

c *Loi sur l'enregistrement des droits immobiliers*, L.R.O. 1980, chap. 230, art. 110.

*Règlements de l'Ontario*, 449/88.

#### JURISPRUDENCE

d

##### DÉCISION APPLIQUÉE:

*Rubin c. Canada (Société canadienne d'hypothèques et de logement)*, [1989] 1 C.F. 265; (1988), 52 D.L.R. (4th) 671; 19 F.T.R. 160; 86 N.R. 186 (C.A.).

e

##### DÉCISION EXAMINÉE:

*R. v. Pollock* (1983), 29 Sask. R. 70 (Q.B.).

##### DÉCISION CITÉE:

f

*Swain et al. v. Dennison et al.*, [1967] R.C.S. 7; (1966), 59 D.L.R. (2d) 357; 58 W.W.R. 232.

#### AVOCATS:

*Richard G. Dearden* et *Neil Wilson* pour la requérante.

g

*Barbara A. McIsaac, c.r.*, pour l'intimée.

*Simon Noël* pour l'intervenant, le Commissaire à la protection de la vie privée.

*Michael Phalen, Pat Wilson* et *Paul Tetro* pour l'intervenante, la Commissaire à l'information.

h

#### PROCUREURS:

*Gowling, Strathy et Henderson*, Ottawa, pour la requérante.

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

*Noël, Berthiaume, Aubry*, Hull, Québec, pour l'intervenant, le Commissaire à la protection de la vie privée.

j

*Osler, Hoskin et Harcourt*, Ottawa, pour l'intervenante, la Commissaire à l'information.

## EDITOR'S NOTE

The Executive Editor has decided that His Lordship's 40 page reasons for order herein should be reported as abridged. The omitted material concerns the background of the case, the arguments and the issue as to whether NCC tenants' names, addresses and rental payments were "personal information" and accordingly not to be disclosed upon application under the Access to Information Act. This case is of particular interest for the discussion of the public interest in disclosure which outweighed any resulting invasion of privacy. Summaries of the deleted portions of the reasons are provided.

The following are the reasons for order rendered in English by

MULDOON J.: Despite the great weight of paper filed in this case, counsel aver that there are few litigious issues. Counsel for the applicant enumerates as follows: 1) What is "personal information" defined in section 3 of the *Privacy Act*, S.C. 1980-81-82-83, c. 111, Schedule II? 2) Are the tenants' names and rental charged for their premises personal information? 3) If the previous question be answered against the applicant's contentions, then is there that degree of public interest in such disclosures which would clearly outweigh any resulting invasion of privacy? The respondent's counsel agrees, in effect, saying that the legal issue is the meaning of "personal information" and what is involved in it. There is yet another issue such that, if it be established that the rent payable to the NCC by the residential tenants is less than fair market rent, does that reduction constitute "information relating to any discretionary benefit of a financial nature . . . conferred on an individual, including the name of the individual and the exact nature of the benefit"? If so, the identity and the exact nature of the benefit are excepted from "personal information" "for the purposes of sections 7, 8 and 26 [of the *Privacy Act*] and section 19 of the *Access to Information Act* [S.C. 1980-

## NOTE DE L'ARRÊTISTE

Le directeur général des Recueils de la Cour fédérale a décidé qu'il y avait lieu de publier une version abrégée des motifs de l'ordonnance de Sa Seigneurie, qui occupent 40 pages de texte. Les éléments omis sont les faits incidents de la cause, l'argumentation des avocats et la question de savoir si les noms des locataires de la CCN, leurs adresses et les loyers qu'ils paient constituent des «renseignements personnels» à ne pas divulguer en cas de demande faite en application de la Loi sur l'accès à l'information. Cette cause présente un intérêt particulier par l'analyse de l'intérêt public dans la divulgation qui justifie la violation de la vie privée du fait de cette même divulgation. Les passages sautés sont remplacés par leur résumé respectif.

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

LE JUGE MULDOON: Malgré la documentation volumineuse qui a été déposée en l'espèce, les avocats des parties affirment que les points litigieux sont peu nombreux. L'avocat de la requérante les énumère comme suit: 1) Que signifie «renseignements personnels» au sens de l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, S.C. 1980-81-82-83, chap. 111, annexe II? 2) Les noms des locataires et le loyer qu'ils doivent payer sont-ils des renseignements personnels? 3) Si la réponse à la question précédente va à l'encontre des conclusions de la requérante, y a-t-il des raisons d'intérêt public qui justifieraient nettement une violation éventuelle de la vie privée? L'avocate de l'intimée partage ce point de vue en concluant que le litige est centré sur ce que signifie «renseignements personnels» et ce qu'embrasse cette notion. Il y a cependant une autre question litigieuse, savoir si, au cas où il serait établi que le loyer payable à la CCN par des locataires d'habitations est inférieur aux taux du marché, il s'agit là d'un renseignement concernant des avantages financiers facultatifs . . . accordés à un individu, y compris le nom de celui-ci et la nature précise de ces avantages», auquel cas le nom et la nature précise de ces avantages sont exclus de la définition de «renseignements personnels» «pour l'application des articles 7, 8 et 26 [de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*] et de l'article 19 de la *Loi sur l'accès à l'information*»

81-82-83, c. 111, Schedule I]”, as provided in paragraph 3(1) of the *Privacy Act*.

*The National Capital Commission, a Crown corporation, is the landlord of residential, commercial, institutional and recreational properties in the National Capital Region. For some years rumours had circulated that certain of its tenants — said to be political “hacks” of the party which had been in power federally prior to 1984 — were the beneficiaries of “sweetheart deals” in that they were tenants of NCC properties at below market value rentals. One of the persons who had drawn these rumours to the attention of the media (in particular, to the author of The Ottawa Citizen column “The Bureaucrats”) was Jean E. Pigott, since named NCC Chairman. It was ironic that she now was resisting the very disclosure which she once sought.*

*The applicant herein, Mary Bland, was a researcher with The Ottawa Citizen, a daily newspaper. She had written the NCC for a list of its rental properties along with the tenants’ names and rental charges. The Commission disclosed the properties list but declined to divulge the other information as personal information protected under section 3 of the Privacy Act. Much of the requested information was subsequently disclosed and at the date of the hearing of this motion it was information concerning residential properties that was still being sought. In cross-examination upon her affidavit, the applicant referred to “a conversation with Jean Pigott herself who mentioned that look, tell Frank [Howard — an The Ottawa Citizen columnist] I am glad he is onto this because it is common knowledge around Ottawa that there are quite a few Liberals that — and Liberal hacks that have been getting benefit of these properties . . .”.*

*It was not reasonable to assume that notable personages such as Pigott would have conveyed these rumours only to the media. By making such allegations to friends and acquaintances they*

[S.C. 1980-81-82-83, chap. 111, annexe I], ainsi que le prévoit l’alinéa 3l) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

*La Commission de la capitale nationale, qui est une société de la Couronne, est chargée de l’exploitation d’immeubles de rapport (habitations, usage commercial, organisations à but non lucratif et usage récréatif) dans la région de la capitale nationale. Des rumeurs avaient circulé pendant des années au sujet des «traitements de faveur» et des loyers inférieurs au taux du marché, accordés aux partisans du parti politique dont les membres jouissaient de la majorité au Parlement antérieurement à 1984. L’une des personnes qui avaient porté ces rumeurs à l’attention des médias (en particulier au responsable de la chronique «The Bureaucrats» du journal The Ottawa Citizen) était Jean E. Pigott, devenue par la suite présidente de la CCN. L’ironie c’est qu’elle s’oppose maintenant à la divulgation qu’elle avait recherchée naguère.*

*La requérante en l’espèce, Mary Bland, est documentaliste au quotidien The Ottawa Citizen. Elle avait demandé par écrit à la CCN de lui communiquer la liste de ses immeubles locatifs ainsi que les noms des locataires et les loyers qu’ils payaient. La Commission lui communiqua la liste des immeubles mais refusa de divulguer les autres renseignements, lesquels étaient à son avis des renseignements personnels protégés par l’article 3 de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Une grande partie des renseignements recherchés fut divulguée par la suite et à l’audition de cette requête, le litige ne portait plus que sur les habitations. Lors du contre-interrogatoire relatif à son affidavit, la requérante déclare avoir «parlé avec Jean Pigott qui a appelé pour dire qu’elle était contente de voir Frank [Howard, qui est un chroniqueur du journal The Ottawa Citizen] s’occuper de l’affaire parce qu’il était de notoriété publique à Ottawa qu’il y avait de nombreux Libéraux qui . . . des politicards Libéraux qui bénéficiaient de ces immeubles . . .».*

*Il n’est pas raisonnable de présumer que des notabilités comme Jean Pigott n’ont transmis ces rumeurs qu’aux médias. En répandant ces assertions dans le cercle de leurs propres amis et*

could create public turmoil in regard to the administration of the taxpayers' lands.

Reference was made to a memo from an NCC official acknowledging that the Commission was essentially subsidizing tenants who were occupying properties costing more to operate than was being recovered in rent.

All of the mitigating factors in fixing rents (other than observation of the Government's 6 and 5 anti-inflation policy) set out in the Chairman's representations pursuant to subsection 35(2) of the Access to Information Act were discretionary benefits of a financial nature.

The Court could not accept the submissions of NCC counsel that the rumours were unfounded and widespread as a result of Mr. Howard's columns. The evidence was that they had been circulating for years before their publication in "The Bureaucrats". Counsel's submission was amazing as it implied that Mrs. Pigott was wrong to have spread rumours of serious wrongdoing prior to becoming NCC Chairman.

All this silliness certainly could, and did, have an effect upon the public interest. In Canada it is not permitted to any appointed, or even elected, officials to assume aristocratic airs in the management of public money or property by telling the citizen-taxpayers that the officials' stewardship is just none of the citizens' business. There is a well known compulsiveness on the part of government officials to keep secret matters which are of interest to the public in regard to the management of the taxpayers' money and property. Is that a gratuitous assumption? It is an inference from the fact that despite the powers and activities of the Auditor General of Canada and of the committees of Parliament, and of the responsibility of the government-of-the-day to possess the confidence of the House of Commons, Parliament still thought fit to enact, and to promote its stated purpose in promulgating the *Access to Information Act*:

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

connaissances, elles ont pu créer le brouhaha public au sujet de l'administration d'immeubles du domaine public.

<sup>a</sup> Une note de service émanant d'un cadre dirigeant de la CCN a été citée, qui reconnaît que la Commission subventionnait en fait les locataires occupant des propriétés dont l'exploitation coûtait plus cher que ce que rapportaient les loyers.

<sup>b</sup> Tous les facteurs pris en considération pour la fixation des loyers (à part l'observation du programme gouvernemental 6 et 5 de lutte contre l'inflation) et cités dans les observations faites par la présidente en application du paragraphe 35(2) de la Loi sur l'accès à l'information constituaient des avantages financiers facultatifs.

<sup>c</sup> La Cour rejette l'argument de l'avocate de la CCN, selon lequel ces rumeurs sans fondement ont été propagées par suite des chroniques de M. Howard. Il ressort des preuves produites qu'elles avaient circulé pendant des années avant d'être rapportées dans la chronique «The Bureaucrats». Cette conclusion de l'avocate est pour le moins stupéfiante car elle laisse entendre que Mme Pigott avait tort de répandre ces rumeurs de graves agissements répréhensibles, avant qu'elle ne devienne présidente de la CCN.

<sup>d</sup> Il est indéniable que ces enfantillages ne pouvaient manquer d'avoir un effet sur l'intérêt public. Au Canada, il n'est permis à aucune autorité publique nommée, voire élue, de prendre des airs aristocratiques dans la gestion des deniers ou des biens publics en disant au citoyen contribuable que cette gestion ne le regarde en aucune façon. Il est bien connu que les autorités publiques éprouvent le besoin compulsif de garder secrètes les questions de gestion de deniers et de biens publics, qui intéressent justement le public. Est-ce là une hypothèse gratuite? C'est là la conclusion qu'on peut tirer du fait que malgré les pouvoirs et activités du vérificateur général du Canada et des comités du Parlement, malgré l'obligation qui incombe au gouvernement de l'heure de jouir de la confiance de la Chambre des communes, le législateur a jugé indiqué de mettre en œuvre et de promouvoir son objectif déclaré en promulguant la *Loi sur l'accès à l'information*:

<sup>e</sup> 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 indispen-

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 definite purpose is expressed no less resolutely in the other official language of this statute. Both versions are equally definite and assertive.

The NCC is a "government institution" as defined in section 3 of the Act and designated in Schedule I thereto. The independent review of the decision to refuse access to the information sought by the applicant is provided in section 41, and exemplified in these very proceedings.

Now this matter of the rumours is emplaced in this litigation because of their alleged impact on the public interest, their potential for diluting public confidence in the administration of the government in general, and of the NCC in particular. The destruction of public confidence never leaves a vacuum in its place.

History, as the Court is entitled to note, notoriously demonstrates that destroyed public confidence is soon replaced by that most accursed, corrosive, dangerous and pernicious of all public attitudes, cynicism. So, what in this situation is in the public interest? That is abundantly clear. It is that, whatever and whenever rumours fly, the conduct of the NCC should be an open book, with all the explanations it cares or needs to make about rental levels, the process of establishing them, or whatever.

It is always in the public interest to dispel rumours of corruption or just plain mismanagement of the taxpayers' money and property. Naturally, if there has been negligence, somnolence or wrongdoing in the conduct of a government institution's operations it is, by virtual definition, in the public interest to disclose it, and not to cover it up in wraps of secrecy. In that case government officials arrogate to themselves, by their refusal to give requested information, the role of judges in their own cause. In this free and democratic society nothing, apart from a direction from the responsible Minister, prevents the government institution

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

<sup>a</sup> Cet objet précis est exprimé de façon tout aussi déterminée dans le texte de l'autre langue officielle. Les deux versions sont aussi précises et péremptoires l'une que l'autre.

<sup>b</sup> La CCN est une «institution fédérale» au sens de l'article 3 et désignée telle à l'annexe I de la Loi. Le recours indépendant du pouvoir exécutif contre le refus de communiquer les renseignements recherchés par la requérante est prévu à l'article 41, et illustré par cette instance même.

<sup>c</sup> La question des rumeurs se pose en l'espèce en raison des effets que ces dernières pourraient avoir sur l'intérêt public, du fait qu'elles pourraient miner la confiance du public dans l'administration du gouvernement en général, et de la CCN en particulier. La destruction de la confiance du public ne laisse jamais un vide à la place.

<sup>d</sup> L'histoire, ainsi que la Cour a le droit de le rappeler, montre que la confiance du public, une fois détruite, laisse vite la place à cette mentalité publique la plus exécrationnelle, la plus corrosive, la plus dangereuse et la plus pernicieuse d'entre toutes, le cynisme. Donc, dans cette situation, qu'est-ce qui est conforme à l'intérêt public? C'est quelque chose de parfaitement clair. Ce qui est conforme à l'intérêt public, c'est que, dès qu'il y a des rumeurs quelles qu'elles soient, la conduite de la CCN doit être comme un livre ouvert, avec toutes les explications qu'elle veut bien ou doit donner au sujet des taux de loyer, du mode de fixation de ces taux, etc.

<sup>e</sup> Il est toujours conforme à l'intérêt public de dissiper les rumeurs de corruption ou de mauvaise gestion pure et simple de deniers et de biens publics. Naturellement, s'il y a faute, négligence ou agissements répréhensibles dans le fonctionnement d'une institution fédérale, il est, par définition virtuelle, conforme à l'intérêt public de les révéler, et non pas de les entourer de secret. Autrement, cela signifierait que les autorités gouvernementales s'instituent, par leur refus de communiquer les renseignements demandés, juges de leur propre cause. Dans cette société libre et démocratique rien, à part l'ordre du ministre compétent,



from giving whatever explanations it judges appropriate, along with the requested information lawfully disclosed. The Court is not here adjudicating on the validity of the NCC's explanations about its rental levels. The true explanations themselves might in many situations amply dispel the rumours, as it appears from the confidential record placed before this Court.

The Court, in any event does not relish, but can hardly ignore, the NCC Chairman's personal involvement in the generation of this litigation. The interpretation of those paired statutes *in pari materia*, the *Access to Information Act* and the *Privacy Act* deserves a better, less personal basis of elaboration by the Court. So, while the Court is forced not to disregard that personal element, it will attempt to proceed as far as possible along regular, basic lines, just as if the Chairman had evinced no personal connection with the rumours alleged to bear on the determination of the public interest versus any alleged invasion of privacy which results from disclosure of the information.

Is the Court empowered by law to prefer the Court's view of the public interest over that of the NCC? The statutory provision under consideration here is enplaced in the *Privacy Act*, thus:

8. ...

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

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

(i) the public interest in disclosure clearly outweighs any invasion of privacy that could result from the disclosure, or ... [Emphasis not in original text.]

What outweighs something else is clearly a matter of opinion — and oftentimes a very subtle adjustment of opinion — which, in the statute, resides primarily at least in the head (or Chairman) of the government institution, (here, the NCC). In the *Access to Information Act* and in the *Privacy Act* the respective sections numbered 41 both begin with the headline, "Review by the Federal Court" and they both provide, in the same words, for a "person" or an "individual" to "apply

n'empêche une institution fédérale de donner les explications qu'elle juge indiquées en même temps que les renseignements demandés et légalement divulgués. La Cour ne juge pas en l'espèce la validité des explications données par la CCN au sujet des taux de loyer qu'elle applique. Les explications véritables suffiraient dans plusieurs cas à dissiper les rumeurs, comme il appert du dossier confidentiel produit devant la Cour.

Quoi qu'il en soit, si la Cour ne se réjouit pas de mettre en relief le rôle personnel de la présidente de la CCN dans la genèse de ce litige, elle ne peut pas l'ignorer non plus. L'interprétation de ces deux textes de loi parallèles, la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, mérite une meilleure démarche, moins *ad hominem*, de la Cour. Ainsi donc, alors que la Cour est obligée de ne pas négliger l'élément personnel, elle essaiera, autant que faire se peut, d'instruire l'affaire conformément aux principes fondamentaux, comme si la présidente n'avait rien à voir avec les rumeurs qui obligent à mettre dans la balance l'intérêt public et l'atteinte à la vie privée qu'est la divulgation des renseignements.

La Cour est-elle habilitée par la loi à préférer sa propre conception de l'intérêt public à celle de la CCN? Le texte de loi en jeu est celui qui se trouve dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels*:

8. ...

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

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

(i) des raisons d'intérêt public justifieraient nettement une éventuelle violation de la vie privée, ... [Mots non soulignés dans l'original.]

Que quelque chose justifie quelque chose d'autre est certainement affaire d'opinion — et bien souvent d'ajustement très subtil d'opinion — qui, aux termes de la loi, relève principalement au moins du responsable (ou de la présidente) de l'institution fédérale (en l'occurrence la CCN). Dans la *Loi sur l'accès à l'information* comme dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, l'article 41 qui porte l'indication marginale «Révision par la Cour fédérale», prévoit pour la «personne» ou

to the Court for a review of the matter". This, then, is the review of the matter which subsection 2(1) of the information legislation exacts "be reviewed independently of government, (*recours indépendants du pouvoir exécutif*)."

The meaning of this latter provision for the matter to be reviewed independently of government in the total context of the legislation — that is, independently of the decision made or discretion exercised by the head of the government institution, was conveyed forcefully and lucidly by Mr. Justice Heald J.A., for the unanimous Appeal Division of this Court in *Rubin v. Canada (Canada Mortgage and Housing Corp.)*, [1989] 1 F.C. 265.

At page 272 of the *Rubin* case, Heald J.A. is recorded as discoursing on paragraph 21(1)(b) of the Act, in an example which serves present purposes, by analogy, thus:

The Assistant Information Commissioner of Canada in his letter to the respondent dated September 3, 1986, expressed the very definite opinion, based on his review of the sample records that: "disclosure of the vast majority of the minutes would be innocuous to the interests of the Corporation."

Here, the Information Commissioner herself, in her scrupulously painstaking 29-page Report on Results of Investigation (exhibit B to applicant's affidavit sworn October 21, 1986 — public application record, vol. I, tab 2) devoted the last 17 pages to the matter of public interest. Here are two passages from pages 26-27:

To sum up, this is not an instance in which an applicant is merely fishing for information of tenuous relevance based on totally unsubstantiated allegations. There is clear *prima facie* evidence, eventually confirmed by public statements from the NCC itself, that some — perhaps most — NCC rents are or were below market value.

The public interest in this case is based on the public's right to have its concerns about the NCC leasing arrangements laid to rest — not in chasing a moving target.

The facts revealed by this investigation, in my opinion, give rise to a legitimate, overriding public interest in determining whether subsidized rents have been established and subsidized rental properties allocation [*sic*] in an open and equitable manner by the NCC. That public interest arises whether or not the rents below market value constitute a "discretionary benefit of a financial nature."

l'«individu» concerné le droit d'«exercer un recours en révision de la décision de refus devant la Cour». Il s'agit ici du recours prévu au paragraphe 2(1) de la *Loi sur l'accès à l'information* sous la formulation «recours indépendants du pouvoir exécutif».

La signification de cette dernière disposition sur les recours indépendants du pouvoir exécutif, considérée dans le contexte de la loi — savoir recours indépendants de la décision prise ou du pouvoir discrétionnaire exercé par le responsable de l'institution fédérale concernée — a été exposée avec vigueur et clarté par le juge Heald, J.C.A. dans l'arrêt rendu à l'unanimité de la Cour d'appel fédérale dans *Rubin c. Canada (Société canadienne d'hypothèques et de logement)*, [1989] 1 C.F. 265.

À la page 272 de l'arrêt *Rubin*, le juge Heald, J.C.A. fait l'analyse de l'alinéa 21(1)b) de la Loi, dans un exemple comparable à l'espèce, comme suit:

Dans la lettre qu'il a envoyée à l'intimé le 3 septembre 1986, le commissaire adjoint à l'information du Canada a exprimé le très clair avis, qui se fonde sur son examen de l'échantillon des documents, que [TRADUCTION] «la divulgation de la plus grande partie des procès-verbaux ne nuirait pas aux intérêts de la Société».

En l'espèce, la Commissaire à l'information elle-même, dans son minutieux rapport d'enquête de 29 pages (pièce B de l'affidavit en date du 21 octobre 1986 — dossier public de la demande, vol. I, onglet 2), a consacré les 17 dernières pages à la question de l'intérêt public. En voici deux passages, pages 26 et 27:

[TRADUCTION] En bref, il ne s'agit pas en l'espèce d'un cas où la requérante recherche au hasard des renseignements sans intérêt véritable et sur la foi d'allégations dénuées de tout fondement. Il y a à tout le moins preuve *prima facie*, subsequmment confirmée par des déclarations publiques de la CCN elle-même, que le loyer pratiqué par la CCN pour certains — peut-être pour la plupart — de ses logements est ou était inférieur aux taux du marché.

L'intérêt public en l'espèce tient au droit du public de voir dissipées ses préoccupations au sujet des baux consentis par la CCN — et non pas de poursuivre une cible fuyante.

Les faits révélés par cette enquête donnent lieu, à mon avis, à un intérêt public légitime et primordial qui commande qu'on détermine s'il y a des loyers subventionnés et si la répartition des locaux à loyer subventionné a été faite de façon ouverte et équitable par la CCN. Cet intérêt public s'affirme peu importe que les loyers inférieurs aux taux du marché constituent ou non des «avantages financiers facultatifs».

So wrote the Information Commissioner in this matter, and here is what Mr. Justice Heald J.A. continued (at page 272) to write in the *Rubin* case:

This considered opinion from a senior and responsible public official should not be ignored. Furthermore, the broad exemption claimed in this case by the respondent does violence to the purposes of the Act as expressed in section 2 of the Act. [above recited]

The passages of the *Rubin* decision which are applicable in the case at bar continue on pages 273-274 as follows:

In my view, section 49 clothes the Court with jurisdiction to determine whether the head of the institution is authorized to refuse disclosure. The discretion given to the institutional head is not unfettered. It must be exercised in accordance with recognized legal principles. It must also be used in a manner which is in accord with the conferring statute. (Lord Reid in *Padfield v. Minister of Agriculture, Fisheries and Food*, [1968] A.C. 997 (H.L.) at pages 1030, 1034). The applicable legal principles are well stated by Wilson J. in the *Oakwood* case when she said that an administrative decision-maker "must be seen not only to have restricted its gaze to factors within its statutory mandate but must also be seen to have turned its mind to all the factors relevant to the proper fulfilment of its statutory decision-making function." In the *Padfield* case, *supra*, Lord Reid said, at page 1030:

Parliament must have conferred the discretion with the intention that it should be used to promote the policy and objects of the Act; the policy and objects of the Act must be determined by construing the Act as a whole and construction is always a matter of law for the court . . . if the Minister, by reason of his having misconstrued the Act, or for any other reason, so uses his discretion as to thwart or run counter to the policy and objects of the Act, then our law would be very defective if persons aggrieved were not entitled to the protection of the court.

Accordingly, it is incumbent upon the institutional head (or his delegate) to have regard to the policy and object of the *Access to Information Act* when exercising the discretion conferred by Parliament pursuant to the provisions of subsection 21(1). When it is remembered that subsection 4(1) of the Act confers upon every Canadian citizen and permanent resident of Canada a general right to access and that the exemptions to that general rule must be limited and specific, I think it clear that Parliament intended the exemptions to be interpreted strictly.

The issue then is whether, in the circumstances of this case, the delegate of the respondent did exercise properly the discretion conferred upon her, in promotion of the policy and objects of this Act.

The passage beginning on page 276 of the *Rubin* case is of great import here. It runs:

C'était là la conclusion tirée par la Commissaire à l'information en l'espèce, et voici ce que le juge Heald, J.C.A. a ajouté dans la décision *Rubin* (à la page 272):

a On devrait tenir compte de cet avis mûrement réfléchi d'un fonctionnaire supérieur et digne de confiance. De plus, l'exemption générale réclamée en l'espèce par l'intimée fait effectivement violence aux objets de la Loi tels qu'ils sont énoncés à l'article 2 de celle-ci [supra].

b Les passages de la décision *Rubin* qui s'appliquent en l'espèce se trouvent aux pages 273 et 274, comme suit:

À mon avis, l'article 49 confère à la Cour le pouvoir de déterminer si le responsable de l'institution peut refuser de donner communication. Le pouvoir discrétionnaire du responsable de l'institution n'est pas absolu. Il doit être exercé conformément aux principes de droit reconnus. On doit en faire usage d'une manière compatible avec la loi habilitante (lord Reid dans l'affaire *Padfield v. Minister of Agriculture, Fisheries and Food*, [1968] A.C. 997 (H.L.), aux pages 1030, 1034). Dans l'affaire *Oakwood*, le juge Wilson a bien formulé les principes juridiques applicables lorsqu'elle a dit que: «Il faut donc non seulement (qu'un organisme de décision administrative) ait tenu compte uniquement de facteurs qui relèvent de la compétence que lui a conférée la loi, mais aussi qu'elle ait pris en considération tous les facteurs dont elle doit tenir compte pour bien remplir la fonction de prise de décisions qu'elle a aux termes de la loi.» Dans l'affaire *Padfield* susmentionnée, lord Reid s'est prononcé en ces termes à la page 1030:

[TRADUCTION] Le Parlement a dû attribuer ce pouvoir discrétionnaire avec l'intention qu'il soit exercé pour promouvoir la politique et les objets de la Loi. La politique et les objets de la Loi doivent être déterminés en interprétant la Loi dans son ensemble et l'interprétation est toujours une question de droit pour la Cour . . . si le Ministre, parce qu'il a mal interprété la Loi ou pour toute autre raison, exerce son pouvoir discrétionnaire de façon à contrecarrer la politique ou les objets de la Loi ou à aller à l'encontre de ceux-ci, alors notre droit accuserait une grave lacune si les personnes qui en subissaient des préjudices n'avaient pas droit à la protection de la cour.

En conséquence, il incombe au responsable d'une institution (ou à son délégué) de tenir compte de la politique et de l'objet de la *Loi sur l'accès à l'information* dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire qu'il tient du législateur en vertu du paragraphe 21(1). Lorsqu'on se rappelle que le paragraphe 4(1) de la Loi confère aux citoyens canadiens et aux résidents permanents un droit général d'accès et que les exemptions à cette règle doivent être précises et limitées, je législateur a, à mon avis, clairement voulu que les exemptions fassent l'objet d'une interprétation stricte.

La question se pose alors de savoir si, compte tenu des faits de l'espèce, la déléguée de l'intimé a, de façon appropriée, exercé le pouvoir discrétionnaire qu'on lui a conféré en application de la politique et des objets de la Loi.

Le passage qui commence en haut de la page 276 de la décision *Rubin* revêt une grande importance pour la cause en instance:

In approving of the course of action of the respondent's delegate herein, the Motions Judge followed the decision . . . in the *CRTC* case, *supra*. Specifically, he relied on the statement . . . at page 420, *supra*, which I repeat hereunder for convenience:

Once it is determined that a record falls within the class of records referred to in subsection 21(1) the applicant's right to disclosure becomes subject to the head of the government institution's discretion to disclose it.

With every deference, I am unable to agree with that view of the matter. Such a conclusion fails to have regard to the objects and purposes of the Act. The general intent and purpose of the Act, as expressed in section 2 *supra*, includes a clear intention by Parliament to provide a means whereby decisions respecting public access to public documents will be reviewed "independently of government." (Subsection 2(1), *supra*.) Then in section 48, it is provided:

48. In any proceedings before the Court arising from an application under section 41 or 42, the burden of establishing that the head of a government institution is authorized to refuse to disclose a record requested under this Act or a part thereof shall be on the government institution concerned.

This section places the onus of proving an exemption squarely upon the government institution which claims that exemption.

The general rule is disclosure, the exception is exemption and the onus of proving the entitlement to the benefit of the exception rests upon those who claim it. Section 46 must also be considered. It reads as follows:

46. 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 44, examine any record to which this Act applies that is under the control of a government institution, and no such record may be withheld from the Court on any grounds.

In my view Parliament enacted section 46 so that the Court would have the information and material necessary to the fulfilment of its mandate to ensure that the discretion given to the administrative head has been exercised within proper limits and on proper principles. Judicial deference to the exercise of discretion by an administrative tribunal must, necessarily, be confined to the proper limits of the tribunal's power of decision. The determination of those proper limits is a task for the Court.

What then did the NCC, by its chairman, consider when it concluded that the invasion of its tenants' privacy clearly outweighed the public interest in disclosure of the rental charge exacted for each tenant's right to peaceful exclusive possession of his or her rented premises during the term of the lease? Was the decision to bar disclosure in regard to invasion of privacy versus public interest taken "within proper limits and on proper princi-

En approuvant la mesure prise par la déléguée de l'intimé, le juge des requêtes a suivi la décision rendue . . . dans l'affaire *CRTC* susmentionnée. Il s'est particulièrement appuyé sur les propos . . . à la page 420 qu'il convient de reproduire ci-dessous:

a Une fois qu'il est décidé qu'un document entre dans la catégorie de documents mentionnés au paragraphe 21(1), le droit du requérant d'en obtenir la communication est assujéti au pouvoir discrétionnaire du responsable de l'institution fédérale de donner suite à la demande.

b Avec déférence, je ne saurais souscrire à ce point de vue sur l'affaire. Une telle conclusion ne tient pas compte des objets et des fins visés par la Loi. L'objet général de la Loi, tel qu'il est énoncé à l'article 2 précité, comprend l'intention claire du législateur de prévoir un moyen permettant d'assujétiir les décisions relatives à l'accès du public aux documents publics à des recours «indépendants du pouvoir exécutif» (paragraphe c 2(1) précité). Il est ensuite prévu à l'article 48:

48. Dans les procédures découlant des recours prévus aux articles 41 ou 42, la charge d'établir le bien-fondé du refus de communication totale ou partielle d'un document incombe à l'institution fédérale concernée.

d En vertu de cet article, le fardeau de la preuve d'une exemption incombe à l'institution fédérale qui y prétend.

e La communication est la règle générale et l'exemption, l'exception, et c'est à ceux qui réclament l'exemption de prouver leur droit à cet égard. Il faut examiner également l'article 46. Il porte:

f 46. Nonobstant toute autre loi du Parlement et toute immunité reconnue par le droit de la preuve, la Cour a, pour les recours prévus aux articles 41, 42 et 44, accès à tous les documents qui relèvent d'une institution fédérale et auxquels la présente loi s'applique; aucun de ces documents ne peut, pour quelque motif que ce soit, lui être refusé.

g À mon avis, le législateur entend, à l'article 46, permettre à la Cour d'avoir les renseignements et documents nécessaires à l'accomplissement de son mandat et de s'assurer que le pouvoir discrétionnaire conféré au responsable administratif a été exercé dans les limites appropriées et selon les principes appropriés. La déférence judiciaire à l'égard de l'exercice du pouvoir discrétionnaire conféré à un tribunal administratif doit nécessairement se restreindre aux limites régulières du pouvoir décisionnel du tribunal. Or, il appartient à la Cour de déterminer h ces limites.

i Qu'a donc la CCN, par sa présidente, pris en considération avant de conclure que la protection de la vie privée de ses locataires l'emportait définitivement sur l'intérêt qu'a le public dans la divulgation du loyer que doivent payer ces locataires en contrepartie de la jouissance tranquille et exclusive des lieux pendant la durée du bail? La décision de refuser la divulgation eu égard au poids relatif de l'atteinte à la vie privée et de l'intérêt public a-t-elle été prise «dans les limites appropriées et selon les principes appropriés» et dans le respect de j

ples” in deference to the “general intent and purpose of the Act, as expressed in section 2 *supra*”?

L. J. Prevost’s affidavit has been mentioned. Here is its paragraph 11, which runs:

11. The Chairman of the NCC wrote to the Information Commissioner and made representations under subsection 35(2) of the Act on June 9, 1986. A copy of said representations is attached hereto and marked as Exhibit “D” to this my affidavit. [Public application record, vol. IV, tab 17, page 1028.]

He refers to the chairman’s written representations, above noted, in which she recited some 19 mitigating factors involved in fixing rental charges.

L. J. Prevost was cross-examined on his affidavit. Here is his testimony on the matter of public interest and invasion of privacy, about which he was questioned, since they figure visibly in those written representations, exhibit D to his affidavit:

Q. Okay. Now with respect to paragraph 8(m) of the *Privacy Act* of what we will call the public interest override of privacy, what discussions were held with the Chairman with respect to whether or not that particular section of the *Privacy Act* would apply?

A. That subject, as I recall, only came up at a meeting between our Chairman and Mrs. Hansen of the Information Commissioner’s office. Right along the discussions we had not raised the public interest. That was raised at one of the last meetings, I do not recall which one, after having argued the definition of personal information as opposed to public interest. That was strictly based on the financial — discretionary financial benefit to the tenants. That was the argument.

Q. So that would be sometime in 1986 if you say it is one of the last meetings with the Commissioner?

A. Late ’85 or ’86. I believe late ’85.

Q. Late ’85. Okay, and you — are you aware, sir of the criteria that the Chairman used in exercising her discretion under or deciding as to whether paragraph 8(m) of the *Privacy Act* applied or did not apply?

A. I am aware of a decision. I am aware of her discussions with our senior counsel. I was at one of the meetings, but not all of them. The response, of course, I was aware of.

Q. Which was no, the public interest does not —

A. Which was no to the public interest —

Q. — outweigh the invasion of privacy. But do you know any of the reasons or facts that form the foundation for her opinion that the public interest in disclosure did not clearly outweigh an invasion of privacy of the tenants?

«l’objet général de la Loi, tel qu’il est énoncé à l’article 2 précité»?

L’affidavit de L. J. Prevost a été mentionné plus haut. En voici le paragraphe 11:

[TRADUCTION] 11. La présidente de la CCN a écrit le 9 juin 1986 à la Commissaire à l’information pour lui faire part de ses observations en application du paragraphe 35(2) de la Loi. Ci-joint copie de ces observations, marquée pièce «D» du présent affidavit. [Dossier public de la demande, vol. IV, onglet 17, page 1028.]

Il s’agit des observations écrites où, comme indiqué plus haut, la présidente énumérait les quelque 19 facteurs de la fixation des loyers.

Voici la teneur du contre-interrogatoire portant sur cet affidavit, et au cours duquel L. J. Prevost a répondu aux questions sur l’intérêt public et l’atteinte à la vie privée, lesquelles figurent bien en évidence sur la pièce D de son affidavit:

[TRADUCTION] Q. Très bien. Pour en venir à l’alinéa 8m) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, qui prévoit ce que nous appellerons la primauté de l’intérêt public sur la vie privée, qu’avez-vous discuté avec la présidente au sujet de la question de savoir si cette disposition s’applique dans ce cas?

R. Je me rappelle que ce sujet n’a été abordé qu’au cours d’un entretien entre notre présidente et Mme Hansen du Commissariat à l’information. Tout au long de nos discussions, personne n’avait soulevé la question de l’intérêt public. Il n’en a été question qu’au cours d’une des dernières rencontres, je ne me rappelle pas laquelle, après que nous eûmes discuté de la définition de renseignements personnels par opposition à l’intérêt public. Cette discussion portait strictement sur les avantages financiers facultatifs accordés aux locataires. Telle était la discussion.

Q. Si c’est, comme vous dites, l’une des dernières rencontres avec la Commissaire, ça devait être au cours de 1986?

R. Fin 1985 ou 1986. Je dirais plutôt fin 1985.

Q. Fin 1985. Très bien, et vous . . . monsieur, savez-vous sur quels critères la présidente s’est guidée pour exercer son pouvoir discrétionnaire en vertu de l’alinéa 8m) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ou pour décider si cet alinéa s’applique ou non?

R. Je suis au courant d’une décision. Je suis au courant de ses discussions avec notre principal conseiller juridique. Je n’assistais pas à toutes les réunions, mais à l’une d’entre elles. J’étais certainement au courant de la conclusion finale.

Q. Qui était non, l’intérêt public ne . . .

R. Qui était non à l’intérêt public . . .

Q. . . justifie pas la violation de la vie privée. Mais êtes-vous au courant d’aucune raison ou d’aucun fait qui motive sa conclusion que l’intérêt public dans la divulgation ne justifiait pas clairement une violation éventuelle de la vie privée des locataires?

A. No minutes were kept except maybe a few notes here and there of the several meetings, but at one particular meeting, I do recall that if it was in the public interest, then possibly there should be a tenant singled out which would be subject to the RCMP investigation and not a general condemnation of all tenants because of the possibility of favours being done to tenants.

Q. Why would there be an RCMP investigation?

A. Well if there was suspicion that there was that type of thing, then that was the view that that is the way it would be dealt with.

Q. What type of thing?

A. Sweetheart deal, so-called, as special benefits to certain tenants, that type of thing which was the question raised by Howard.

Raised by Howard, indeed! The question was, as is now plainly acknowledged and proved, originally planted by, (among others), the Chairman, herself!

However, since no minutes were kept, then the Chairman's written representations (exhibit D) are the only evidence of what was considered in the respondent's weighing of the statutory factors in the NCC's decision not to disclose the information which the applicant seeks. That is, those representations furnish the only evidence before this Court about whether the decision was made "within proper limits and on proper principles" having due regard to the "general intent and purpose of the Act, as expressed in section 2 *supra*".

The representations signed by the NCC Chairman on June 9, 1986, take up 8½ pages, legal size. On page 3 thereof (page 1038 of vol. IV), the first reference to subparagraph 8(2)(m)(i) arises with the note of a meeting between, as it seems, the Information Commissioner's counsel and the NCC counsel, on December 3, 1985. The short passage records:

The Commissioner then invoked the notion of public interest pursuant to subparagraph 8(2)(m)(i) of the *Privacy Act* for the disclosure of the information. [That subparagraph is then recited in full.]

The matter is next mentioned at page 4 (page 1039 of vol. IV), thus:

On April 25, 1986 the Chairman of the NCC replied to the Commissioner and reiterated the need for another appraisal. She also confirmed that the NCC was at odds on the principle of disclosure of personal information in the public interest.

R. Il n'y a aucun procès-verbal, sauf peut-être quelques notes ici et là de plusieurs réunions, mais au cours de l'une d'entre elles, je me souviens qu'on est arrivé à la conclusion que si c'était l'intérêt public qui l'emporte, on devrait peut-être prendre un des locataires et le soumettre à une enquête de la GRC, et non pas prononcer la condamnation générale de tous les locataires à cause d'une possibilité de favoritisme à leur égard.

Q. Pourquoi y aurait-il une enquête de la GRC?

R. S'il y avait une suspicion de cette sorte de choses, eh bien nous pensions que c'est ce qui se ferait.

Q. Quelle sorte de choses?

R. Les contrats de faveur, soi-disant, accordés à titre d'avantages spéciaux à certains locataires, c'est sur ce genre de choses que porte la question soulevée par Howard.

Question soulevée par Howard, la belle affaire! C'est la présidente elle-même, entre autres, qui en a été l'instigatrice à l'origine, comme cela a été maintenant reconnu et prouvé sans réserves!

Cependant, puisqu'il n'y a aucun procès-verbal, les observations écrites (pièce D) de la présidente sont la seule preuve des facteurs légaux que la CCN a pris en considération pour décider de ne pas communiquer les renseignements recherchés par la requérante. Autrement dit, ces observations constituent la seule preuve produite devant la Cour pour ce qui est de savoir si la décision a été prise «dans les limites appropriées et selon les principes appropriés» et dans le respect de «l'objet général de la Loi, tel qu'il est énoncé à l'article 2 précité».

Les observations signées le 9 juin 1986 par la présidente de la CCN prennent 8 pages et demie de papier format légal. En page 3 (page 1038 du vol. IV), le sous-alinéa 8(2)m(i) est mentionné pour la première fois au sujet d'un entretien entre le conseiller juridique de la Commissaire à l'information et celui de la CCN, le 3 décembre 1985. Ce bref passage porte:

[TRADUCTION] La Commissaire invoqua alors l'intérêt public qui commande la divulgation de ces renseignements, sous le régime du sous-alinéa 8(2)m(i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. [Passage suivi de la reproduction intégrale de ce sous-alinéa.]

Cette question est mentionnée de nouveau à la page 4 (page 1039 du vol. IV) comme suit:

[TRADUCTION] Le 25 avril 1986, la présidente de la CCN, dans sa réponse à la Commissaire, réitéra la nécessité d'un nouvel examen. Elle confirma aussi que la CCN s'opposait au principe de la divulgation des renseignements personnels au titre de l'intérêt public.

The Chairman's written representations return to the matter of the public interest on page 7 where subparagraph 8(2)(m)(i) is again recited. The question inherent in that provision is mentioned at greater length on page 8 (or, page 1043 of vol. IV) in these passages, which are continued in reference to subparagraph 8(2)(m)(i), and the public interest, on to page 9 (1044):

The head of this institution has therefore the discretion to disclose personal information; in exercising this discretion she must balance the public interest in disclosure against the threat to an individual's privacy. As stated in Part III of the Interim Policy Guide: *Access to Information Act* and *Privacy Act* of the Treasury Board.

"Information shall be disclosed under this provision only when it is apparent that there is a clear public interest in disclosure but no other release category under subsection 8(2) is applicable."

The public interest in disclosure is less than apparent in this situation as there would be no general benefit for or advantage to the public to be provided with that information. Furthermore, since some of the conditions forming an integral part of a lease would not be disclosed in this process, it would be misleading to the public and unfair to the tenants.

A high standard both in terms of weight and nature of the public interest is requested [*sic*] to demonstrate that the invasion of privacy is clearly outweighed by the public interest. The mere fact that public lands are being leased certainly does not imply under the legislation that the public has a right to know.

The head of this institution has determined in accordance with subparagraph 8(2)(m)(i) of the *Privacy Act* that there is no public interest in this case, or if any, would not be persuasive or of such significance to outweigh any invasion of privacy.

The head of this institution, has determined that no public benefit would be gained through the disclosure of the requested information pertaining to residential tenants. Therefore no information will be released pursuant to subparagraph 8(2)(m)(i) of the *Privacy Act*.

#### RECOMMENDATION

Moreover, the Privacy Commissioner should be requested to intervene in this matter in an attempt to delineate the scope and the parameters of subparagraph 8(2)(m)(i) of the *Privacy Act* as it would be of benefit to this investigation.

Dated at Ottawa, Ontario this 9th day of June 1986.

[signed] Jean Pigott  
Chairman

[Emphasis not in original text.]

Les observations écrites de la présidente reviennent sur la question de l'intérêt public à la page 7, où le sous-alinéa 8(2)m(i) est cité de nouveau. La question inhérente à cette disposition est mentionnée avec plus de détails à la page 8 (ou page 1043 du vol. IV) de ces passages, qui se poursuivent jusqu'en page 9 (1044) au sujet du sous-alinéa 8(2)m(i) et de l'intérêt public:

[TRADUCTION] La responsable de cette institution est par conséquent investie du pouvoir discrétionnaire de communiquer des renseignements personnels; dans l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire, elle doit mettre dans la balance l'intérêt public dans la communication et la menace de violation de la vie privée de l'individu. Ainsi que le prévoit la Partie III des Lignes directrices provisoires concernant la mise en application de la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* du Conseil du Trésor:

«Des renseignements doivent être divulgués en vertu de cette disposition uniquement lorsqu'il est évident que l'intérêt public le commande et que cette divulgation ne tombe pas sous le coup du paragraphe 8(2).»

L'intérêt public dans la divulgation n'est pas évident en l'espèce puisque le public ne gagnerait rien à obtenir ces renseignements. Qui plus est, comme certaines autres conditions intégrantes des baux ne seraient pas communiquées en même temps, la divulgation serait trompeuse pour le public et inique pour les locataires.

La preuve que l'intérêt public justifie une violation de la vie privée est subordonnée à une norme élevée pour ce qui est de l'importance et de la nature de cet intérêt public. Le simple fait que les baux concernent des terres domaniales ne signifie certes pas que le public a le droit d'être informé par application de la loi.

La responsable de cette institution a conclu, conformément au sous-alinéa 8(2)m(i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, qu'il n'y a aucun intérêt public en l'espèce, ou, s'il y en a un, qu'il ne serait pas substantiel ou important au point de justifier une violation de la vie privée.

La responsable de cette institution a conclu que l'intérêt public ne gagnerait rien à la communication des renseignements relatifs aux locataires d'habitations. Par conséquent, aucun renseignement ne sera divulgué sous le régime du sous-alinéa 8(2)m(i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

#### RECOMMANDATION

En outre, il y aurait lieu de demander au Commissaire à la protection de la vie privée d'intervenir en l'espèce afin de préciser la portée et les paramètres du sous-alinéa 8(2)m(i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, ce qui serait utile à cette enquête.

Fait à Ottawa (Ontario), le 9 juin 1986.

Signé: Jean Pigott  
Présidente

[Phrase non soulignée dans l'original.]

The emphasized sentence in the Chairman's text conveys an assertion which is plainly antagonistic to "the general intent and purpose of the Act", which is the basic criterion enunciated by the Federal Court of Appeal, speaking by and through Mr. Justice Heald J.A. in the *Rubin* case, above cited. That simple, direct assertion emphasized in the chairman's written representations, without any explanation (and there is none), just cannot be made to accord with the "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 [and] that necessary exceptions should be limited and *specific*", promulgated in subsection 2(1) of the *Access to Information Act*. It is clear that a blunt, bare assertion of the opposite is not a specific, limited exception no matter how simplistic its expression. Indeed, that mere traversal of the statutory principle is no exception at all.

The NCC, speaking and acting by and through its Chairman, evinces no weighing of the factor of invasion of privacy against that of the public interest in disclosure, which weighing exercise is mandated by subparagraph 8(2)(m)(i) of the *Privacy Act*. The "public interest in disclosure" is a statutory *Polaris*, and it is not to be cursorily denigrated by the simple assertions that it is "less than apparent in this situation" and that "there would be no general benefit for or advantage to the public to be provided with that information". Such assertions do not constitute any weighing of one statutory factor against the other. In any event, under section 2 of the information legislation, "the public interest in disclosure" exists as a paramount value which is to be suppressed only when and if it clearly does not outweigh any invasion of privacy. That requires that "any invasion of privacy" must be a weighty matter, indeed, for if not, it will inevitably be clearly outweighed by "the public interest in disclosure".

So often in the jurisprudence one sees government institutions refusing to disclose information because its subjects are individuals. Canada is not a nation quantified in terms of automatons, spirits or legal fictions, but in terms of people. In logic, then, of all the information in records under the control of a government institution, the over-

La phrase soulignée du texte de la présidente exprime une assertion qui va visiblement à l'encontre de «l'objet général de la Loi», qui est le critère fondamental énoncé par la Cour d'appel fédérale par la voix du juge Heald, J.C.A. dans l'arrêt *Rubin, supra*. Cette assertion simple et directe (que la Cour souligne) des observations écrites de la présidente, sans aucune explication (parce qu'il n'y en a pas), est tout bonnement incompatible avec l'objet de la *Loi sur l'accès à l'information* qui, aux termes de son paragraphe 2(1), est 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». Il est clair qu'une simple assertion du contraire n'est pas une exception précise et limitée, aussi simpliste que soit cette expression. En effet, la simple dénégation d'un principe légal ne constitue nullement une exception.

La CCN, par sa présidente, ne montre nullement qu'elle a mis dans la balance la violation de la vie privée et l'intérêt public dans la divulgation, comme l'exige le sous-alinéa 8(2)m(i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Cet «intérêt public dans la divulgation» est le critère légal qu'on ne peut écarter du revers de la main, en affirmant qu'il «n'est pas évident en l'espèce» et que «le public ne gagnerait rien à obtenir ces renseignements». Pareilles assertions ne sont pas l'aboutissement d'une considération du poids relatif de deux facteurs légaux. Quoi qu'il en soit, sous le régime de l'article 2 de la *Loi sur l'accès à l'information*, «l'intérêt public dans la divulgation» est une valeur primordiale qui ne peut être ignorée que dans le cas où de toute évidence, il ne justifierait pas la violation de la vie privée. Il s'ensuit que la «violation de la vie privée» doit être établie de façon rigoureuse, car sinon, c'est «l'intérêt public dans la divulgation» qui l'emportera définitivement.

Les cas abondent en jurisprudence où des institutions fédérales refusent de divulguer des renseignements parce qu'ils concernent des individus. Le Canada n'est pas une nation peuplée d'automates, d'esprits ou de fictions juridiques, mais de personnes humaines. Il s'ensuit en toute logique que de tous les renseignements relevant des institutions



whelmingly greater part simply must be about people. That factor does not make their privacy paramount, for if that were the case, "the public interest in disclosure" would be stillborn.

So, it is clear that one must, at least notionally, quantify what might be called "the privacy interest" in order that "the public interest in disclosure" and it may be weighed against each other. This is an intellectual exercise *par excellence*, which subparagraph 8(2)(m)(i) exacts firstly of the heads of government institutions, and secondly by this Court, in order "that [their] decisions on the disclosure of government information should be reviewed independently of government."

Counsel for the Privacy Commissioner cited the case of *R. v. Pollock* (1983), 29 Sask. R. 70 (Q.B.) which propounds a test for forming an "opinion" under a statute, whereby it can be seen that according to such test (at pages 73-74) the head of the NCC must be found to have formed no valid opinion on the competing factors described in subparagraph 8(2)(m)(i). *Inter alia*, the *Pollock* case holds:

... the opinion must have been arrived at upon proper consideration, based on sufficient observation. It must have been an objective opinion, capable of justification by appropriate reasons.

For its circumstances, that test is closely akin to the *Rubin* test applied in the present circumstances. The effort by the Chairman of the NCC demonstrably fails the test. The mere assertion of the result falls far short of justification by appropriate reasons. How such an opinion, pursuant to a statutory provision, may be dealt with on appeal is also illustrated in *Swain et al. v. Dennison et al.*, [1967] S.C.R. 7, at pages 12-13.

How did the chairman of the NCC form her alleged opinion? How did she weigh the countervailing privacy interest? She hardly did so at all. She did report in her written representations of June 9, 1986, at page 8, or page 1043 of vol. IV, that:

fédérales, la grosse majorité concerne les gens. Ce facteur ne fait pas de la protection de leur vie privée l'élément suprême car, cela eût-il été le cas, «l'intérêt public dans la divulgation» serait lettre morte.

Il est donc clair qu'on doit quantifier, du moins théoriquement, ce qu'on pourrait qualifier de «droit à la protection de la vie privée» afin d'être à même de le mettre dans la balance face à «l'intérêt public dans la divulgation». Il s'agit là d'un exercice intellectuel par excellence, que le sous-alinéa 8(2)(m)(i) exige en premier lieu des responsables d'institutions fédérales, et en second lieu, de cette Cour, afin que «[leurs] décisions quant à la communication [soient] susceptibles de recours indépendants du pouvoir exécutif».

L'avocat du Commissaire à la protection de la vie privée cite la jurisprudence *R. v. Pollock* (1983), 29 Sask. R. 70 (Q.B.) qui formule le critère à appliquer à la formation d'une «opinion» dans le cadre d'une loi, critère à la lumière duquel (aux pages 73 et 74) il faut conclure que la présidente de la CCN n'a formé aucune opinion valide quant aux facteurs concurrents prévus au sous-alinéa 8(2)(m)(i). La décision *Pollock* porte entre autres:

[TRADUCTION] ... il faut que cette opinion ait été formée après examen convenable fondé sur une observation suffisante. Il faut que ce soit une opinion objective, susceptible d'être justifiée par des raisons pertinentes.

Eu égard aux faits de cette cause, ce critère s'apparente à celui de l'arrêt *Rubin*, tel qu'il s'applique en l'espèce. L'effort démontré par la présidente ne répond certainement pas à ce critère. La simple assertion du résultat est loin de constituer une justification par des raisons pertinentes. Par ailleurs, l'arrêt *Swain et al. v. Dennison et al.*, [1967] R.C.S. 7, aux pages 12 et 13, nous indique comment une telle opinion, formée en application d'une disposition légale, doit être examinée en appel.

Comment la présidente de la CCN a-t-elle formé sa soi-disant opinion? Comment a-t-elle pesé le droit à la protection de la vie privée qui devrait faire pendant à l'intérêt public. Elle ne l'a guère fait. Elle a bien rapporté ce qui suit dans ses observations écrites du 9 juin 1986, à la page 8 (page 1043 du vol. IV):

They [those tenants who made numerous phone calls to the NCC] seemed very reluctant to disclose the information requested as they expected that that information would remain confidential. They also have expressed strong feelings that the public has no right to know.

Now, the consent of the individual to whom the information relates is the discrete subject of subsection 8(1) of the *Privacy Act*, which forbids disclosure by the institution without such consent, "except in accordance with this section". Then comes the next portion of "this section" in the form of subsection 8(2) which accords many and various permissions for the disclosure of information, listed in paragraphs from (a) to (m). Sub-paragraph 8(2)(m)(i) permits disclosure for any purpose, where in the opinion of the head of the institution, the public interest clearly outweighs any invasion of privacy which could result from such disclosure.

The operation of subparagraph 8(2)(m)(i) accords no weight at all to the consent or refusal thereof, or the opinion, of the tenant, the individual to whom the information relates. It is obvious why. Unless tenants were infused with some rare desire to be "open books", they might all decline to consent to disclosure, even if not treated with favouritism, and once again the paramount public interest in disclosure would be thwarted. The head of the NCC, in reporting some of the tenants' feelings, evinces no objective consideration of their privacy interests, nor the weight to be accorded any "invasion" thereof resulting with the requirements of the statutory provision which she purported to invoke, subparagraph 8(2)(m)(i). The proof resides in the written representations which she signed on June 9, 1986, exhibit C to L. J. Prevost's affidavit (vol. IV, tab 17).

In performing this review "independently of government", that is, independently of the head of the government institution involved here, the Court concludes, upon consideration of the evidence and reflection on the arguments of counsel including their references to matters already in the public domain, that the tenants' privacy interest in the non-disclosure of their rental payment obligations is negligible. It is so negligible that any invasion of it, resulting from disclosure, is clearly outweighed by the public interest.

[TRADUCTION] Ils [les locataires qui ont fait de nombreux appels téléphoniques à la CCN] semblaient très peu disposés à divulguer les renseignements demandés puisqu'ils s'attendaient à ce que ces derniers demeurent confidentiels. Ils ont aussi affirmé catégoriquement que le public n'avait nullement le droit de savoir.

Or, le consentement de l'individu que concernent les renseignements demandés est un élément du paragraphe 8(1) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, qui n'autorise, à défaut de ce consentement, la communication «que conformément au présent article». Vient ensuite la partie suivante du «présent article», savoir le paragraphe 8(2) qui prévoit de nombreux cas où la communication des renseignements est autorisée, lesquels cas sont énumérés aux alinéas a) à m). Le sous-alinéa 8(2)m)(i) autorise la communication à toute autre fin dans les cas où, de l'avis du responsable de l'institution, des raisons d'intérêt public justifieraient nettement une éventuelle violation de la vie privée.

L'alinéa 8(2)m)(i) ignore le consentement, le refus ou l'opinion du locataire, c'est-à-dire du locataire que les renseignements concernent. La raison en est évidente. A moins que ces locataires ne soient inspirés par un rare désir d'être des «livres ouverts», ils pourraient tous refuser de consentir à la divulgation, même s'ils ne bénéficient d'aucun traitement de faveur, et là encore l'intérêt public suprême dans la divulgation serait frustré. En faisant état du sentiment de certains locataires, la présidente de la CCN ne justifie d'aucun examen objectif ni de leur droit à la vie privée ni de la «violation» de ce droit par suite de l'impératif du texte de loi qu'elle invoque, savoir le sous-alinéa 8(2)m)(i). On peut en trouver la preuve dans les observations écrites qu'elle a signées le 9 juin 1986, savoir la pièce C de l'affidavit de L. J. Prevost (vol. IV, onglet 17).

En instruisant ce recours «indépendant du pouvoir exécutif», c'est-à-dire indépendant du responsable de l'institution fédérale concernée en l'espèce, la Cour conclut, vu les preuves produites et les arguments présentés par les avocats, y compris leurs références à des matières qui relèvent maintenant du domaine public, que l'intérêt des locataires dans la non-divulgation de leurs loyers est négligeable. Il est à ce point négligeable que les raisons d'intérêt public justifieraient nettement la violation de la vie privée en cas de divulgation.

How so? In the first place it is just not a matter of privacy as to whether or not a tenant of a government institution, the NCC, pays rent. It must be presumed that every tenant pays rent in money or in kind. If a tenant had an arrangement whereby no legal consideration flowed to the NCC for according to the tenant peaceful, exclusive possession of the premises for rent, then it surely would be in the public interest to disclose that information, and not to cover up the facts. So, presumably every tenant pays rent in some form, in consideration for the right to occupy the rented government-owned property. Leasing by a tenant from a private landlord, generates a certain privacy interest, save perhaps in terms of the *Income Tax Act*. One presumes that the tenant pays rent. So, there can be no expectation of a privacy interest in the fact that the NCC's residential tenants are presumed to pay rent. It is clearly in the public interest to know that, or at least to presume it.

Now, what privacy interest is served by keeping the amount of the rent under wraps? Millions of Canadian home owners — mortgagors or their successors in title — enjoy no privacy whatever in regard to the amount, rate of interest thereon and frequency of the instalments whereby they repay the loans for which they have pledged their residential premises as security under a mortgage or *hypothèque*. It is all in the public domain, as is the price paid for the real property upon purchase, whether under the Torrens system, the *cadastre* system or even, in many instances, under the old "deeds" system. Even leases over a certain minimum term may be registered in the Torrens system as must an estate in fee simple. The Court may, and does, notice that the modern land titles system, whereby the province issues and guarantees an indefeasible Torrens title to the fee simple, mines and minerals, surface or leasehold, which is completely open to the public with any and all mortgages, encumbrances, liens, easements and any cloud on the title assumed or imposed, is not regarded as a curse by the people where it is in force. Millions of Canadians outside the National Capital Region, who yet have a public interest in the NCC's stewardship, seem to evince a much lower threshold of privacy interest, at least for

Comment en est-il ainsi? En premier lieu, qu'un locataire d'une institution fédérale, la CCN, paie un loyer ou non, voilà qui n'est nullement une question de vie privée. On doit présumer que tout locataire paie un loyer en espèces ou en nature. Si le locataire bénéficie d'une convention en vertu de laquelle il ne doit rien payer à la CCN pour la jouissance tranquille et exclusive des lieux, alors l'intérêt public exige certainement que ce renseignement soit divulgué, et que les faits ne soient pas dissimulés au public. Il est donc à présumer que chaque locataire paie un loyer sous une forme ou sous une autre, contre le droit d'occuper les lieux loués qui appartiennent au domaine. Le bail conclu entre un bailleur privé et son locataire crée un certain droit à la vie privée, sous réserve peut-être de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. On présume que le locataire paie son loyer. Personne ne peut donc s'attendre à ce que soit gardée secrète la présomption que les locataires d'habitations de la CCN paient leurs loyers. Il est parfaitement conforme à l'intérêt public qu'on le sache, ou à tout le moins qu'on le présume.

Quel droit à la vie privée défend-on en gardant secret le montant du loyer? Des millions de Canadiens propriétaires de leur maison — débiteurs hypothécaires ou leurs ayants droit — ne jouissent d'aucun secret quant au principal de la dette, au taux d'intérêt et à la fréquence des paiements d'hypothèque. Tout cela relève du domaine public, tout comme le prix d'achat de la maison, que ce soit sous le régime Torrens ou le régime cadastral, voire dans plusieurs cas, sous l'ancien régime des «actes de cession». Même les baux dépassant une certaine durée minimum peuvent être enregistrés sous le régime Torrens, comme doit l'être tout domaine en fief simple. La Cour peut tenir pour fait notoire, et elle le fait, que les gens ne voient rien d'exécration dans le système moderne d'enregistrement immobilier, par lequel la province délivre et garantit un titre Torrens indéfectible pour le fief simple, les droits miniers, les droits de surface ou les tenures à bail, lequel titre est complètement ouvert au public avec tous les détails relatifs aux hypothèques, charges, privilèges, servitudes, et limitations consenties ou imposées. Des millions de Canadiens qui habitent à l'extérieur de la région de la capitale nationale, et qui ont cependant un intérêt public dans la gestion de la CCN, semblent jouir d'un droit bien plus limité à la vie privée, du

private real property possessions securing indebtedness, than is evinced by some of the NCC's tenants and officials. Indeed that which is open to public scrutiny is not only encumbered title to real property, but clear title, too. No one appears to be in agony, or even discomfort over such an institutionalized "invasion" of privacy, for no privacy exists in such instances. This, in face of the fact that, quite apart from clear titles, the mortgaged homes or leaseholds are also utterly private property securing quite private indebtedness. So, the NCC's tenants are also indebted through renting, in effect, publicly owned real property under lease arrangements, about which there are rumours of favouritism and consequent mismanagement (or worse), of the taxpayers' money and property.

In Ontario, Quebec and Manitoba *inter alia* there are rent control laws. They vary in the ease with which a member of the public can have access to information of the kind sought here. Counsel did not invite the Court to survey all of the tenants' rights, or all landlord and tenant legislation in Canada, even although the whole country is the natural constituency of the NCC.

The applicant's counsel mentioned the law of Ontario only. He averred (transcript, vol. I, pages 48-49) that pursuant to section 110 of the *Land Titles Act* [R.S.O. 1980, c. 230] and subsection 21(7) of the *Registry Act* [R.S.O. 1980, c. 445] leases can be registered and thereby become available for public inspection, yielding the very kind of information which is here in issue. Moreover the *Ontario Residential Rent Regulation Act, 1986* [S.O. 1986, c. 63], through regulations made pursuant to it, last amended in the repeal and re-enactment of section 5 thereof by Ont. Reg. 449/88 provides for release of "information respecting the rent for a single specific rental unit . . . by telephone, by mail or in person" and of all other information upon application "in Form 7R". Then again, the respondent's witness, Gaetan Roy, an accredited appraiser of the Appraisal Institute of Canada, under cross-examination on his affidavit sworn July 6, 1988 (public record, vol. III, tabs 13 and 14, pages 937-938), swore that he discovered the rental rates paid for private (non-

moins en ce qui concerne les biens immeubles hypothéqués, que ne le font certains locataires et cadres dirigeants de la CCN. En effet, non seulement les titres grevés sont ouverts au public, mais les titres libres aussi. Personne ne semble souffrir les affres ou même l'inconvénient de cette «violation» institutionnalisée de la vie privée, laquelle n'existe tout bonnement pas dans ces cas. Et cela, bien que, à l'opposé des titres libres, les maisons ou tenures à bail hypothéquées sont des biens éminemment privés qui servent à garantir des créances tout à fait privées. Or, les locataires de la CCN ont eux aussi contracté une dette en prenant à bail des biens domaniaux en vertu de baux au sujet desquels courent des rumeurs de favoritisme et de mauvaise gestion (ou pire) de deniers et de biens publics.

L'Ontario, le Québec et le Manitoba, entre autres, ont des lois portant réglementation des loyers d'habitation. Ces lois varient en ce qui concerne la facilité avec laquelle le public peut se faire communiquer les renseignements du genre recherché en l'espèce. Les avocats n'ont pas suggéré à la Cour de passer en revue tous les droits des locataires ou toutes les lois sur la location immobilière du Canada, bien que le pays entier ait un droit de regard naturel sur la CCN.

L'avocat de la requérante ne cite que la loi ontarienne. Il fait valoir (transcription, vol. I, pages 48 et 49) que selon l'article 110 de la *Loi sur l'enregistrement des droits immobiliers* [L.R.O. 1980, chap. 230] et le paragraphe 21(7) de la *Loi sur l'enregistrement des actes* [L.R.O. 1980, chap. 445], les baux peuvent être enregistrés et deviennent de ce fait ouverts au public, produisant ainsi les mêmes renseignements que ceux recherchés en l'espèce. Qui plus est, la *Loi de 1986 sur la réglementation des loyers d'habitation* [L.O. 1986, chap. 63] de l'Ontario, par son règlement d'application (modifié en dernier lieu par l'abrogation et le remplacement de son article 5 par le Règl. de l'Ont. 449/88), prévoit la communication [TRADUCTION] «des renseignements relatifs à toute unité d'habitation spécifique . . . par téléphone, par courrier postal ou en personne» et de tout autre renseignement sur demande faite «sur formule 7R». À ce sujet, le témoin cité par l'intimée, Gaétan Roy, évaluateur agréé de l'Institut canadien des évaluateurs, a déclaré sous serment

NCC) comparable properties simply from the multiple listing service, of which he was, and maybe still is, a member.

Furthermore, all counsel agree that under the NCC's constitutive statute, any lease of five years' duration must be approved by Order-in-Council and that tips the sought-after information right into the public domain, despite the NCC Chairman's proclivity for keeping all NCC residential rents and tenants' identities protected. But there is more to consider in this regard. The Information Commissioner's extremely well balanced and cogently composed Report on results of investigation, dated September 11, 1986, is persuasive in presentation of fact and conclusions. At that report's pages 21-22 are these passages:

Whether it [the privacy interest] is demonstratively greater may depend on various factors. One is the degree to which the information in question is regarded as private by the community generally and by the persons concerned — whether it is treated as sensitive and highly private (like an invisible disability) or as a matter of general knowledge (like approximate weight and height).

Section 3 of the *Privacy Act* explicitly expresses the common view that there is a privacy interest requiring some measure of control over one's name, address and financial information — the very matters covered by the complainant's access request.

However, the situation with regard to the amount of rent paid is ambiguous. Rent typically figures prominently in the financial affairs of tenants — a matter specified in section 3 of the *Privacy Act* among elements of "personal information" not ordinarily subject to disclosure. But the amount of rent charged for a particular property is commonly advertised by landlords seeking to attract tenants. The amount is also routinely disclosed by the landlord without the tenant's consent in a variety of other circumstances, in connection, for example, with almost any real estate transaction and through co-operation among creditors. At the time of this access request, indeed, it was NCC policy to routinely disclose the amount of rent paid to creditors who asked, as well as whether and to what degree a particular tenant was in arrears.

Further, the privacy interest in the amount of rent one pays is similar in character to the privacy interest in the property value of one's home which, again, is routinely available in tax assessment rolls, real estate transactions and expropriations.

The expectation of privacy is a related concern. The records in this case involve property owned by a government institution. This might lessen expectations of privacy, in light of the

au cours du contre-interrogatoire portant sur son affidavit en date du 6 juillet 1988 (dossier public, vol. III, onglets 13 et 14, pages 937 et 938), qu'il s'était renseigné sur les loyers d'immeubles privés (n'appartenant pas à la CCN) comparables en s'adressant tout simplement au service inter-agences, dont il faisait, et fait peut-être encore, partie.

En outre, les avocats des parties conviennent que selon la loi organique de la CCN, tout bail de cinq ans doit être approuvé par décret en conseil, ce qui fait passer au domaine public les renseignements recherchés, malgré l'inclination de la présidente de la CCN à garder secrets tous ses loyers et l'identité de tous ses locataires. Mais il y a davantage à considérer à cet égard. Le rapport d'enquête en date du 11 septembre 1986 de la Commissaire à l'information, extrêmement équilibré et méthodiquement composé, est fort convaincant dans sa présentation des faits et ses conclusions. On peut lire ces passages aux pages 21 et 22:

[TRADUCTION] Que [le droit à la vie privée] l'emporte vraiment ou non dépend de divers facteurs. L'un de ces facteurs est la question de savoir dans quelle mesure le renseignement en question est considéré comme personnel par la société en général et par les intéressés en particulier — savoir s'il est considéré comme délicat et hautement personnel (par exemple une infirmité cachée) ou comme un fait de notoriété publique (par exemple le poids et la taille approximatifs).

L'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* consacre expressément le droit de l'individu de jouir d'une certaine protection du caractère personnel de son nom, de son adresse et de sa situation financière, autant de renseignements visés par la demande de consultation de la plaignante.

Cependant, la situation est ambiguë pour ce qui est du montant des loyers. Habituellement, le loyer tient une place importante dans les finances des locataires, lesquelles sont classées à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* parmi les «renseignements personnels» qui ne sont normalement pas consultables. Cependant, le montant du loyer payable est généralement publié par le propriétaire du logement qui cherche à attirer des locataires. Ce montant est aussi couramment divulgué par le propriétaire sans le consentement du locataire en diverses autres occasions, par exemple lors d'une opération immobilière ou à titre de coopération entre créanciers. Au moment de la demande de consultation, la CCN avait pour politique de communiquer le montant du loyer aux créanciers qui en faisaient la demande, ainsi que le montant des arriérés le cas échéant.

Par ailleurs, le droit à la protection du secret du montant du loyer qu'on paie est semblable au droit à la protection du secret de la valeur de sa maison, laquelle valeur ressort inmanquablement des rôles d'impôt foncier, des opérations immobilières et des procédures d'expropriation.

L'espérance de droit à la vie privée est une question connexe. Les renseignements recherchés en l'espèce concernent des immeubles appartenant à une institution fédérale. Voilà qui

generally acknowledged principle of government accountability to Parliament for its activities, particularly since the passage of the *Access to Information Act*. But, following passage of the *Privacy Act*, the expectation of privacy might be higher.

Any harm that may be done to the individuals concerned by invasion of their privacy is also a consideration. It is not necessary to show that specific harm will — or even may — be done, but an invasion of privacy will obviously be more serious if it results in harm to the one whose privacy has been invaded. Such harm could be stigma, disgrace, harassment, loss of money, employment or friends, or adverse publicity. It is not easy to predict what the effects of any invasion of privacy of information will be, so it becomes necessary to weigh not only the potential harm itself but also the likelihood that the harm will occur. [Applicant's affidavit of October 21, 1986, exhibit 12 in public application record, vol. I, pages 0059-60.]

The emphasized sentence in the above quoted passage is confirmed by an internal NCC memo to "property branch staff" dated September 10, 1981, a copy of which is exhibit T to Bruce M. Anderson's affidavit sworn February 18, 1988, filed in public application vol. II, tab 9, page 0472. According to Mr. Anderson's exhibit U, the NCC's free and easy access policy was somewhat restrained by NCC's chief of financial services on March 11, 1986, long after the applicant began her quest for the kind of information formerly given out.

In response to telephone enquiries by prospective tenants, the NCC provides the information about the amount of rent payable for a property. This was admitted during the cross-examination of L. J. Prevost, exhibited in public application record, vol. IV, tab 18, page 1156. Moreover, exhibit 11 on his cross-examination demonstrates that, almost universally in the region, newspaper advertisements for residential premises disclose the amount of rent to be paid by a tenant, (public application record, vol. VI, pages 1613-1642).

The respondent and the Privacy Commissioner could demonstrate no real harm to tenants, and the NCC's witness testified on cross-examination that he had heard of none, in the already existing free and easy access policy. It is acknowledged that privacy is nevertheless privacy, whether its

pourrait réduire l'espérance de droit à la vie privée, vu le principe généralement reconnu de la responsabilité du gouvernement envers le Parlement pour ses activités, en particulier depuis la promulgation de la *Loi sur l'accès à l'information*. Mais, à la suite de la promulgation de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, l'espérance de droit à la vie privée serait plus élevée.

Un autre facteur est le préjudice dont pourraient souffrir les individus préoccupés par la violation de leur vie privée. Il n'est pas nécessaire de prouver l'existence ou même la possibilité d'un préjudice spécifique, mais la violation de la vie privée serait manifestement plus grave si elle se traduisait par un préjudice affectant réellement la personne dont la vie privée a été violée. Ce préjudice pourrait être l'opprobre, la disgrâce, le harcèlement, une perte d'argent, d'emploi ou d'amis, ou la mauvaise publicité. Comme il n'est pas facile de prédire les effets d'une violation de renseignements personnels, il est nécessaire de considérer non seulement le préjudice éventuel, mais aussi sa probabilité. [Affidavit du 21 octobre 1986 de la requérante, pièce 12 du dossier public de la demande, vol. I, pages 0059-60.]

La phrase soulignée du passage ci-dessus est confirmée par une note de service en date du 10 septembre 1981 au «personnel de la Direction de l'immobilier» de la CCN, dont copie jointe à titre de pièce T à l'affidavit de Bruce M. Anderson, signé le 18 février 1988 et versé au dossier public de la demande, vol. II, onglet 9, page 0472. Selon la pièce U de M. Anderson, la politique d'accès libre et facile de la CCN avait été limitée dans une certaine mesure par son chef des services financiers le 11 mars 1986, bien après que la requérante ne demandât communication de renseignements jadis du domaine public.

En réponse aux demandes téléphoniques de locataires éventuels, la CCN annonce le loyer exigible pour tels ou tels lieux. Cette pratique a été confirmée au cours du contre-interrogatoire de L. J. Prevost, dont la transcription est versée au dossier public de la demande, vol. IV, onglet 18, page 1156. Il ressort en outre de la pièce 11 relative à son contre-interrogatoire que les annonces d'habitations à louer, parues dans les journaux de la région, indiquent presque universellement le loyer à payer par le locataire (dossier public de la demande, vol. VI, pages 1613 à 1642).

L'intimée et le Commissaire à la vie privée ne pouvaient prouver aucun préjudice véritable pour les locataires, et le témoin cité par la CCN a déclaré en contre-interrogatoire qu'il n'en connaissait aucun à l'époque de la politique d'accès libre et facile. Il est entendu que vie privée est vie

invasion results in harm or not. However, the disclosure of how much residential rent a person pays to a government institution, pales into comparative insignificance when one thinks of a really serious invasion of privacy such as disclosure of a criminal record, or of marital infidelity or medical condition for examples of matters which, along with income tax returns, most folks would not wish to disclose, or to have disclosed about themselves.

It must also be acknowledged that those tenants, if any, who really did benefit from the corrupt "sweetheart deals" previously alleged to Mr. Howard and to the applicant by Mrs. Pigott, among others, if any such deals there be, would possibly suffer embarrassment. Perversely, too, they might enjoy respect and admiration for their "astuteness", "influence" or "importance" in the materialistic, hedonistic elements in the society of Canada today. The Court concludes, upon all of the evidence, argumentation and deliberation engaged herein, that the privacy interest of the NCC's residential tenants in their being identified with the amount they pay for the NCC property they occupy is a slight, leaky vessel.

The applicant and the Information Commissioner diverge in their argumentation as to whether the tenants ought to be named in relation to the identity of the NCC lands which they occupy. The Information Commissioner is content to have only the properties and their respective rents disclosed. The applicant seeks all the information. Given how much other real property holdings and holders are so fully in the public domain all across Canada, it seems unreasonable to shield the personal identities of this small band of NCC tenants. Upon all the foregoing, the Court concludes — as the head of the NCC ought to have concluded — that "any invasion of privacy" [of her institution's tenants] which "could result from the disclosure" would be of negligible weight or importance, both subjectively, and especially objectively, viewed and assessed.

For centuries past, no doubt, it would have been said by informed folk, as well as by the Courts, that the sum of money or other consideration paid by any identified tenant, as rent, to a private landlord was nobody's business but the parties' own. With the advent of rent control measures established by the provinces, even that domain of

privée, que la violation se traduise par un préjudice ou non. Cependant, la divulgation du loyer d'habitation payé par une personne à une institution fédérale n'a guère d'importance à côté d'une véritable violation de la vie privée comme la divulgation d'un casier judiciaire, d'un adultère ou d'une maladie, pour ne citer que ces secrets, à part les déclarations d'impôt, que la plupart des gens ne tiennent pas à divulguer ou à voir divulgués.

Il faut aussi reconnaître que ces locataires, si tant est qu'ils existent, qui bénéficient de «contrats de faveur» malhonnêtes dont Mme Pigott, entre autres, a fait état à M. Howard et à la requérante, pourraient être fort embarrassés. D'un autre côté, ils pourraient, par leur «débrouillardise», «influence» ou «importance», susciter le respect et l'admiration chez les éléments matérialistes et hédonistes de notre société contemporaine. À la lumière des preuves, argumentations et délibérations, la Cour conclut que le droit des locataires d'habitations de la CCN à la protection du secret du loyer qu'ils paient n'est assis sur aucun fondement solide.

La requérante et la Commissaire à l'information sont d'avis opposés sur la question de savoir s'il faut nommer les locataires à propos des lieux qu'ils occupent. La Commissaire à l'information se contenterait de la divulgation des lieux loués et de leurs loyers respectifs. La requérante cherche à se faire communiquer tous les renseignements. Étant donné la pleine publicité réservée aux biens immobiliers et à leurs propriétaires à travers le Canada, il ne serait pas raisonnable de protéger l'anonymat de ce petit groupe de locataires de la CCN. Par tous ces motifs, la Cour conclut — comme la présidente de la CCN aurait dû conclure — qu'une «violation de la vie privée» [des locataires de son institution] que «pourrait entraîner la divulgation» serait d'importance négligeable, à la lumière d'une analyse subjective, et surtout objective.

Depuis des siècles, nul doute, comme l'auraient dit les gens avisés ainsi que les tribunaux eux-mêmes, que le loyer payé en espèces ou en nature par tel ou tel locataire à un bailleur privé ne regarde personne d'autre que les intéressés eux-mêmes. Avec l'avènement de la réglementation des loyers appliquée par les provinces, même ce

private contracting has yielded to the legislator's notions of the public interest. The NCC, however, is no private landlord. It is entrusted with the good administration of the public's money and property. That fact alone discloses a strong public interest in knowing precisely how the public money and property, entrusted to the NCC, a government institution, are administered. What further strengthens the public interest, to the point of irresistibility, is the spreading of rumours by persons of substance to the effect that unjustifiable, if not corrupt, favours are being bestowed by the NCC on its tenants — the spreading of rumours even unto the point of urging a newspaper columnist to verify them. This, if anything, imparts such a massive weight to the public interest in disclosure, that any invasion of the tenants' meagre privacy interest is of negligible consequence.

The public interest in disclosure has already been extensively described and reviewed herein, in terms of non-disclosure generating the corrosion of public trust, and generating suspicion and public cynicism in a free and democratic society which is gravely, if not mortally, wounded by public cynicism. It is abundantly clear in such circumstances that the public interest in disclosure clearly, vastly outweighs any invasion of privacy which could result from such disclosure.

*His Lordship then dealt with the issue as to whether the tenants' names, addresses and rental payments constituted "personal information". Applicant's argument was that if certain NCC tenants were paying less rent than was exacted for comparable residential properties, the NCC was conferring upon them a discretionary benefit of a financial nature. In that case, the information would not be "personal information" under paragraph 3(l) of the Privacy Act.*

*The Information Commissioner had engaged a real estate appraiser to give an opinion as to the fair market rent of some 30 NCC properties. His report indicated that 26 of these were worth more than the rent charged. On average, the market value was 65% higher than the rent charged by the NCC. An appraiser engaged by the NCC reported that 15 out of 26 properties were rented*

domaine des contrats privés a cédé le pas à la conception de l'intérêt public chez le législateur. La CCN n'est cependant pas un bailleur privé. Elle est chargée de la bonne administration de deniers et de biens publics. Ce fait seul signifie que le public a éminemment le droit de savoir exactement comment des deniers et biens publics, confiés à la charge de la CCN, une institution fédérale, sont administrés. Ce qui renforce encore cet intérêt public, au point où il devient irrésistible, c'est la propagation par des notabilités de la rumeur que la CCN accorde à ses locataires des favours injustifiables, sinon malhonnêtes, laquelle propagation de rumeurs a été poussée au point d'exhorter un chroniqueur à les vérifier. C'est ce fait même qui ajoute tellement à l'intérêt public dans la divulgation que toute violation du droit tenu des locataires à la protection de leur vie privée n'a guère d'importance.

L'intérêt public dans la divulgation a été analysé en détail plus haut, en ce que la non-divulgation minerait la confiance du public, engendrerait la suspicion et le cynisme publics dans une société libre et démocratique qui est gravement, sinon mortellement, blessée par le cynisme public. Il est donc parfaitement clair dans ce contexte que l'intérêt public dans la divulgation justifierait sans réserve toute violation de la vie privée que pourrait entraîner la divulgation.

*Sa Seigneurie s'est penchée ensuite sur la question de savoir si les noms des locataires, leurs adresses et les loyers qu'ils paient constituent des «renseignements personnels». La requérante soutient que si certains locataires paient un loyer inférieur à ce qui est exigé d'habitations comparables, cela signifie que la CCN leur accorde un avantage financier facultatif, et que de ce fait les renseignements recherchés ne sont pas des renseignements personnels au sens de l'alinéa 3l) de la Loi sur la protection des renseignements personnels.*

*La Commissaire à l'information avait retenu les services d'un évaluateur immobilier pour donner son opinion sur le loyer que commanderaient sur le marché 30 immeubles de la CCN. Selon le rapport de l'évaluateur, les taux du marché étaient, dans 26 cas, supérieurs en moyenne de 65 p. 100 aux loyers exigés par la CCN. De son côté, un évaluateur engagé par la CCN rapportait*



at less than fair market value. The Information Commissioner had made out a prima facie case that a benefit of a financial nature had been conferred by charging lower than market value rents so that the information sought by applicant was excluded from the statutory definition of "personal information". It was open to the NCC to publish some valid explanation for that situation.

Upon a proper interpretation of paragraph 3(1) of the Privacy Act, it was unnecessary to have obtained evidence of a quantifiable benefit. Just by entering into a government contract (a lease from the NCC) the tenants had conferred upon them a discretionary benefit of a financial nature. The contractual relationship need not be other than ordinary and honourable. In other words, a contractual relationship between an individual and a government institution is enough to bring information relating thereto into the contemplation of paragraph 3(1) of the Privacy Act.

Accordingly, the NCC was ordered by the Court to disclose to the applicant the names and addresses of its residential tenants as well as the exact amount of rent that each was charged. The applicant was awarded costs on a solicitor-and-client basis while the Information Commissioner had judgment for party-and-party costs.

que 15 des 26 immeubles avaient un loyer inférieur aux taux du marché. La Commissaire à l'information a établi la preuve prima facie d'avantages financiers facultatifs accordés sous forme de loyers inférieurs aux taux du marché, ce qui exclut les renseignements recherchés par la requérante de la définition légale de «renseignements personnels». Il était loisible à la CCN de rendre publique une explication valide de cette situation.

La preuve d'un avantage quantifiable n'est pas nécessaire sous l'optique d'une interprétation correcte de l'alinéa 3) de la Loi sur la protection des renseignements personnels. En concluant un contrat avec l'État (en l'occurrence un bail accordé par la CCN), les locataires se sont vu accorder un avantage financier facultatif. Il n'est pas nécessaire que le lien contractuel ne soit pas ordinaire ou honorable. En d'autres termes, des rapports contractuels entre un individu et une institution fédérale suffisent à faire tomber les renseignements y afférents dans le champ d'application de l'alinéa 3) de la Loi sur la protection des renseignements personnels.

En conséquence, la Cour a ordonné à la CCN de communiquer à la requérante les noms et adresses de ses locataires ainsi que le montant exact du loyer que chacun d'eux doit payer. La requérante s'est vu accorder frais sur la base procureur-client, et la Commissaire à l'information, les frais entre parties.