

T-930-03  
2004 FC 920

T-930-03  
2004 CF 920

**Mertie Anne Beatty** (*Applicant*)

**Mertie Anne Beatty** (*demanderesse*)

v.

c.

**The Attorney General of Canada, The Chief Statistician and The National Archivist** (*Respondents*)

**Le procureur général du Canada, le statisticien en chef et l'archiviste national** (*défendeurs*)

*INDEXED AS: BEATTY v. CANADA (ATTORNEY GENERAL) (F.C.)*

*RÉPERTORIÉ: BEATTY c. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) (C.F.)*

Federal Court, Gibson J.—Calgary, June 8; Ottawa, June 25, 2004.

Cour fédérale, juge Gibson—Calgary, 8 juin; Ottawa, 25 juin 2004.

*Administrative Law — Judicial Review — Mandamus — Applicant, family historian, seeking order compelling Chief Statistician to transfer care and control of nominal returns and schedules for 1911 Census of Canada to National Archivist — Also seeking order permitting, directing National Archivist to make information available to public for research purposes — National Archivist requesting, Chief Statistician refusing, Statistics Canada transfer 1906, 1911 census records to National Archives of Canada — Official such as Chief Statistician under no obligation to reach agreement (i.e. regarding transfer of records) where such agreement not respecting official's statutory functions — Legitimate concern transfer could compromise efficacy of future censuses — Application dismissed.*

*Droit administratif — Contrôle judiciaire — Mandamus — La demanderesse, qui s'intéressait à l'histoire familiale, sollicitait une ordonnance enjoignant au statisticien en chef de transférer à l'archiviste national la garde et le contrôle des résultats nominatifs et tableaux relatifs au Recensement du Canada de 1911 — Elle sollicitait également une ordonnance permettant à l'archiviste national de mettre ces renseignements à la disposition du public pour les travaux de recherche ou enjoignant à l'archiviste national de le faire — L'archiviste national avait demandé à Statistique Canada de transférer les documents relatifs aux recensements de 1906 et de 1911 aux Archives nationales du Canada, mais le statisticien en chef avait refusé cette demande — Un fonctionnaire tel que le statisticien en chef n'est pas tenu d'arriver à une entente (à savoir une entente concernant le transfert de documents) lorsqu'une telle entente ne respecte pas le mandat qui lui est conféré par la loi — Il existait une préoccupation légitime que le transfert puisse compromettre l'efficacité des recensements futurs — Demande rejetée.*

*Administrative Law — Judicial Review — Declarations — Applicant, family historian, seeking declarations (1) National Archivist having care and control of 1911 Census of Canada records; (2) Chief Statistician having legal obligation to transfer care and control of records to National Archivist; (3) National Archivist having power to disclose records to members of public for research purposes — National Archives of Canada Act, s. 6 providing for transfer to Archivist of care and control of records of government institutions of historic or archival importance — Act also contemplating some public records of national significance, such as census records, not within care and control of National Archives of Canada — Because tension between protection of privacy, access to information held by Government, policy question, and because resolution of issues arising out of that tension intended to be left to Governor in Council and eventually Parliament, Court declining to intervene — Care and control of records resting*

*Droit administratif — Contrôle judiciaire — Jugements déclaratoires — La demanderesse, qui s'intéressait à l'histoire familiale, sollicitait des jugements déclaratoires portant 1) que l'archiviste national a la garde et le contrôle des documents relatifs au Recensement du Canada de 1911; 2) que le statisticien en chef est légalement tenu de transférer la garde et le contrôle de ces documents à l'archiviste national; 3) que l'archiviste national est autorisé à communiquer ces documents aux membres du public pour les travaux de recherche — L'art. 6 de la Loi sur les Archives nationales du Canada prévoit le transfert à l'archiviste de la garde et du contrôle des documents des institutions fédérales qui ont une importance historique ou archivistique — La Loi prévoit également que les documents publics d'importance nationale, comme les documents relatifs aux recensements, ne sont pas sous la garde et le contrôle des Archives nationales du Canada — Étant donné que le conflit qui existe entre la*

*with Chief Statistician — National Archivist requesting, Chief Statistician refusing, Statistics Canada transfer 1906, 1911 census records to National Archives of Canada — Official such as Chief Statistician under no obligation to reach agreement (i.e. regarding transfer of records) where such agreement not respecting official's statutory functions — Application dismissed.*

This was an application for judicial review in which the applicant, an amateur family historian, sought an order (1) compelling the Chief Statistician to transfer care and control of the nominal returns and schedules for the 1911 Census of Canada to the National Archivist; and (2) permitting or directing the National Archivist to make this information available to the public for research purposes. In the alternative, the applicant sought declarations that (1) the National Archivist has care and control of the 1911 census records; (2) or that the Chief Statistician has the legal obligation to transfer care and control of those records to the National Archivist; and (3) that the National Archivist has the power to disclose those records to members of the public for research purposes. It was not in dispute that the Chief Statistician does not have authority to release the census records to the public. The National Archivist, if he were in care and control of the census records, would have discretion to release those records to the public for research or statistical purposes.

On November 16, 1999, the National Archivist formally requested that the 1906 and 1911 individual census records be transferred from the care and control of Statistics Canada to the care and control of the National Archives of Canada. This request was denied by the Chief Statistician. In May 2002, the Chief Statistician and the National Archivist reached an understanding with respect to a proposed legislative solution on the transfer of census records and a bill was adopted by the Senate of Canada in 2003. It proceeded to the House of Commons but died on the Order Paper later that same year. Also in 2003, Statistics Canada and the National Archives of Canada signed a memorandum of understanding to permit the National Archives to physically restore and to make copies of the microfilmed census records for the period 1911 to 1941 and to transfer the information contained on those microfilms

*protection des renseignements personnels et l'accès à l'information relevant de l'administration fédérale est une question de politique et, puisque la résolution des points litigieux découlant de ce conflit est réservée au gouverneur en conseil et, en fin de compte, au législateur, la Cour a refusé d'intervenir — La garde et le contrôle des documents relève du statisticien en chef — L'archiviste national avait demandé à Statistique Canada de transférer les documents relatifs aux recensements de 1906 et de 1911 aux Archives nationales du Canada, mais le statisticien en chef avait refusé cette demande — Un fonctionnaire tel que le statisticien en chef n'est pas tenu d'arriver à une entente (à savoir une entente concernant le transfert de documents) lorsqu'une telle entente ne respecte pas le mandat qui lui est conféré par la loi — Demande rejetée.*

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire dans laquelle la demanderesse, qui s'intéressait à l'histoire familiale, sollicitait une ordonnance 1) enjoignant le statisticien en chef de transférer à l'archiviste national la garde et le contrôle des résultats nominatifs et tableaux relatifs au Recensement du Canada de 1911 et 2) permettant à l'archiviste national de mettre ces renseignements à la disposition du public pour les travaux de recherche ou enjoignant l'archiviste national de le faire. Subsidiairement, la demanderesse sollicitait des ordonnances déclaratoires portant 1) que l'archiviste national a la garde et le contrôle des documents relatifs au recensement de 1911; ou 2) que le statisticien en chef est légalement tenu de transférer la garde et le contrôle de ces documents à l'archiviste national; et 3) que l'archiviste national est autorisé à communiquer ces documents aux membres du public pour les travaux de recherche. Il n'était pas contesté que le statisticien en chef n'est pas autorisé à communiquer au public les documents relatifs au recensement. L'archiviste national, s'il avait la garde et le contrôle des documents relatifs au recensement, aurait le pouvoir discrétionnaire voulu pour communiquer ces documents au public pour les travaux de recherche et de statistique.

Le 16 novembre 1999, l'archiviste national a formellement demandé que les documents relatifs aux recensements individuels de 1906 et de 1911 soient transférés, de façon que les Archives nationales du Canada plutôt que Statistique Canada en aient la garde et le contrôle. Le statisticien en chef a refusé cette demande. Au mois de mai 2002, le statisticien en chef et l'archiviste national du Canada en sont arrivés à une entente au sujet d'une solution législative proposée à l'égard du transfert des documents relatifs au recensement et un projet de loi a été adopté par le Sénat en 2003. Le projet de loi a été présenté à la Chambre des communes, mais il a expiré au Feuilleton plus tard cette année-là. En 2003 également Statistique Canada et les Archives nationales du Canada ont signé un protocole d'entente afin de permettre aux Archives nationales de restaurer physiquement les documents

to a digitized format. That project was funded by Statistics Canada. On June 2, 2003, the applicant made an *Access to Information* request to Statistics Canada for access to the 1911 census records. That request was denied after this application for judicial review had been commenced.

*Held*, the application should be dismissed.

One of the primary roles of the National Archives of Canada is to conserve private and public records of national significance and to facilitate access to those records, and section 6 of the *National Archives of Canada Act* provides that “[t]he records of government institutions . . . that . . . are of historic or archival importance shall be transferred to the care and control of the Archivist”. However, that Act, on its face in section 6, clearly contemplates that there will be “public records of national significance”, and census records fit within that description, that will not be within the care and control of the National Archives of Canada. Because the tension between protection of privacy and access to information held by the Government of Canada for the purposes of research is a policy question, and as Parliament clearly indicated its intention to reserve to the Governor in Council and, eventually to itself, the resolution of issues arising out of that tension, the Court concluded that it had to be very cautious and declined to intervene on the facts of this matter, thus confirming that care and control of the 1911 census records rests with the Chief Statistician.

An official such as the Chief Statistician is under no legal obligation to reach an agreement in the nature contemplated by subsection 6(1) of the *National Archives of Canada Act* (i.e. agreement regarding the transfer of care and control of the records) where in that official’s opinion, such an agreement cannot be achieved on terms that respect his or her statutory functions. In the present case, the Chief Statistician was concerned that the transfer of the census records would result in the disclosure of information that might well compromise the efficacy of future censuses. This appeared to be a legitimate concern. The Chief Statistician was under no legal obligation to transfer care and control of the 1911 census records to the National Archives of Canada.

In light of these conclusions, none of the reliefs sought by way of *mandamus* and declaration were appropriate.

microfilmés relatifs aux recensements pour la période allant de 1911 à 1941 et de faire des doubles ainsi que de transférer les renseignements contenus dans ces microfilms sous une forme numérisée. Ce projet était financé par Statistique Canada. Le 2 juin 2003, la demanderesse a présenté une demande d’accès à l’information à Statistique Canada en vue d’avoir accès aux documents relatifs au recensement de 1911. Cette demande a été refusée, après le dépôt de la présente demande de contrôle judiciaire.

*Jugement*: la demande doit être rejetée.

L’un des principaux rôles des Archives nationales du Canada est de conserver les documents privés et publics d’importance nationale et d’en faciliter l’accès; l’article 6 de la *Loi sur les Archives nationales du Canada* prévoit «[l]e transfert, sous la garde et le contrôle de l’archiviste, des documents des institutions fédérales [. . .] [qui ont] une importance historique ou archivistique». Toutefois, il ressort de la lecture de l’article 6 que la Loi prévoit clairement que certains «documents [. . .] publics d’importance nationale», et les documents relatifs aux recensements sont visés par cette description, ne seront pas sous la garde et le contrôle des Archives nationales du Canada. Étant donné que le conflit qui existe entre la protection des renseignements personnels et l’accès à l’information relevant de l’administration fédérale pour les travaux de recherche est une question de politique et que le législateur a clairement indiqué son intention de réserver au gouverneur en conseil et, en fin de compte à lui-même, la résolution des points litigieux découlant de ce conflit, la Cour a conclu qu’elle devait être fort prudente et a refusé d’intervenir eu égard aux faits de l’affaire; elle a ainsi confirmé que la garde et le contrôle des documents relatifs au recensement de 1911 relèvent du statisticien en chef.

Un fonctionnaire tel que le statisticien en chef n’est pas légalement tenu d’arriver à une entente de la nature de celle qui est envisagée au paragraphe 6(1) de la *Loi sur les Archives nationales du Canada* (à savoir une entente concernant le transfert de la garde et du contrôle des documents), lorsque, de l’avis de ce fonctionnaire, une telle entente ne peut pas être conclue à des conditions qui respectent le mandat qui lui est conféré par la loi. En l’espèce, le statisticien en chef craignait que le transfert des documents relatifs au recensement entraîne la divulgation de renseignements d’une façon qui pourrait bien compromettre l’efficacité des recensements futurs. Cette préoccupation semblait légitime. Le statisticien en chef n’était pas légalement tenu de transférer aux Archives nationales du Canada la garde et le contrôle des documents relatifs au recensement de 1911.

Étant donné ces conclusions, aucune des réparations sollicitées par voie d’ordonnance de *mandamus* et d’ordonnance déclaratoire n’était appropriée.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY  
CONSIDERED

*Access to Information Act*, R.S.C., 1985, c. A-1.  
 Bill S-13, *An Act to amend the Statistics Act*, 2nd Sess.,  
 37th Parl., 2003.  
*Census and Statistics Act*, R.S.C. 1906, c. 68, ss. 2, 3, 4, 6,  
 10, 11, 16, 34.  
*Census and statistics Act (The)*, S.C. 1905, c. 5.  
*National Archives of Canada Act*, R.S.C., 1985 (3rd  
 Supp.), c. 1, ss. 4(1), (2), (3) (as am. by S.C. 1995, c. 29,  
 s. 48), (4), 6.  
*Privacy Act*, R.S.C., 1985, c. P-21, ss. 7, 8(1), (2)(a), (b),  
 (i) (as am. by R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 1, s. 12).  
*Privacy Regulations*, SOR/83-508, s. 6.  
*Statistics Act*, R.S.C., 1985, c. S-19, s. 5(2).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

CONSIDERED:

*Beatty v. Canada (Attorney General)*, 2003 FC 1029;  
 [2003] F.C.J. No. 1303 (F.C.) (QL); *President and  
 Fellows of Harvard College v. Canada (Commissioner of  
 Patents)*, [2000] 4 F.C. 528; (2000), 189 D.L.R. (4th) 385;  
 7 C.P.R. (4th) 1; 290 N.R. 320 (C.A.); revd [2002] 4  
 S.C.R. 45; (2002), 219 D.L.R. (4th) 577; 21 C.P.R. (4th)  
 417; 296 N.R. 1.

AUTHORS CITED

Driedger, E. A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto:  
 Butterworths, 1983.

APPLICATION for judicial review seeking an order  
 (1) compelling the Chief Statistician to transfer care and  
 control of the nominal returns and schedules for the 1911  
 Census of Canada to the National Archivist; and (2)  
 permitting or directing the National Archivist to make  
 this information available to the public for research  
 purposes, or in the alternative, declarations that (1) the  
 National Archivist has care and control of the 1911  
 census records; (2) the Chief Statistician has the legal  
 obligation to transfer care and control of those records to  
 the National Archivist; and (3) the National Archivist has  
 the power to disclose those records to members of the  
 public for research purposes. Application dismissed.

LOIS ET RÈGLEMENTS

*Acte du Recensement et des Statistiques*, S.C. 1905, ch. 5.  
*Loi du recensement et des statistiques*, S.R.C. 1906, ch. 68,  
 art. 2, 3, 4, 6, 10, 11, 16, 34.  
*Loi sur la protection des renseignements personnels*,  
 L.R.C. (1985), ch. P-21, art. 7, 8(1), (2)a), b), i) (mod.  
 par L.R.C. (1985) (3<sup>e</sup> suppl.), ch. 1, art. 12).  
*Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. (1985), ch. A-1.  
*Loi sur la statistique*, L.R.C. (1985), ch. S-19, art. 5(2).  
*Loi sur les Archives nationales du Canada*, L.R.C. (1985)  
 (3<sup>e</sup> suppl.), ch. 1, art. 4(1), (2), (3) (mod. par L.C. 1995,  
 ch. 29, art. 48), (4), 6.  
 Projet de loi S-13, *Loi modifiant la Loi sur la statistique*,  
 2<sup>e</sup> sess., 37<sup>e</sup> Parl., 2003.  
*Règlement sur la protection des renseignements  
 personnels*, DORS/83-508, art. 6.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS EXAMINÉES:

*Beatty c. Canada (Procureur général)*, 2003 CF 1029;  
 [2003] A.C.F. n° 1303 (C.F.) (QL); *President and Fellows  
 of Harvard College c. Canada (Commissaire aux brevets)*,  
 [2000] 4 C.F. 528; (2000), 189 D.L.R. (4th) 385; 7 C.P.R.  
 (4th) 1; 290 N.R. 320 (C.A.); inf. par [2002] 4 R.C.S. 45;  
 (2002), 219 D.L.R. (4th) 577; 21 C.P.R. (4th) 417; 296  
 N.R. 1.

DOCTRINE

Driedger, E. A. *Construction of Statutes*, 2<sup>e</sup> éd. Toronto:  
 Butterworths, 1983.

DEMANDE de contrôle judiciaire en vue de  
 l'obtention d'une ordonnance 1) enjoignant le statisticien  
 en chef de transférer à l'archiviste national la garde et le  
 contrôle des résultats nominatifs et tableaux relatifs au  
 Recensement du Canada de 1911; et 2) permettant à  
 l'archiviste national de mettre ces renseignements à la  
 disposition du public pour les travaux de recherche ou  
 enjoignant l'archiviste national de le faire ou encore,  
 subsidiairement, des ordonnances portant 1) que  
 l'archiviste national a la garde et le contrôle des  
 documents relatifs au recensement de 1911; 2) que le  
 statisticien en chef est légalement tenu de transférer la  
 garde et le contrôle de ces documents à l'archiviste  
 national et 3) que l'archiviste national est autorisé à  
 communiquer ces documents aux membres du public  
 pour les travaux de recherche. Demande rejetée.

## APPEARANCES:

*Lois M. Sparling* for applicant.  
*Patrick Bendin* for respondents.

## SOLICITORS OF RECORD:

*Lois Sparling*, Calgary, for applicant.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondents.

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

GIBSON J. :

## INTRODUCTION

[1] This application for judicial review was the subject of a motion, on behalf of the respondents, whereby they sought to strike the notice of application and to have it dismissed on the ground that it is bereft of any chance of success and therefore clearly improper. My colleague Justice Layden-Stevenson allowed the motion only to the extent that the relief in the nature of an order directing that the Chief Statistician and the National Archivist make the nominal returns and schedules of the 1911 Census of Canada available to the public for research purposes was struck. In all other respects, the motion that was before Justice Layden-Stevenson was dismissed. I have had the benefit of access to Justice Layden-Stevenson's reasons for order [2003 FC 1029; [2003] F.C.J. No. 1303 (QL)]. Where I have deemed it appropriate, I have shamelessly plagiarized those reasons in what follows.

[2] Genealogy is the applicant's hobby. Put another way, the applicant is an amateur family historian. She wishes to see the nominal returns of the 1911 Census of Canada, more specifically of Alberta, to learn more about her grandfather and the circumstances in which he lived. In November 1999 and September 2000, the National Archivist requested that the Chief Statistician transfer care and control of the 1911 census records to the National Archives of Canada. The census records in issue have not been made available to the public. It was

## ONT COMPARU:

*Lois M. Sparling* pour la demanderesse.  
*Patrick Bendin* pour les défendeurs.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

*Lois Sparling*, Calgary, pour la demanderesse.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour les défendeurs.

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

LE JUGE GIBSON:

## INTRODUCTION

[1] Cette demande de contrôle judiciaire a fait l'objet d'une requête, présentée pour le compte des défendeurs, par laquelle ces derniers cherchaient à faire radier l'avis de demande et à faire rejeter la demande pour le motif qu'elle est dépourvue de toute chance de succès et qu'elle est donc clairement irrégulière. Ma collègue la juge Layden-Stevenson a accueilli la requête uniquement dans la mesure où elle a radié la demande de réparation de la nature d'une ordonnance enjoignant le statisticien en chef et l'archiviste national de mettre à la disposition du public pour les travaux de recherche les résultats nominatifs et tableaux du Recensement du Canada de 1911. À tous les autres égards, la requête dont la juge Layden-Stevenson avait été saisie a été rejetée. J'ai eu l'avantage de consulter les motifs de l'ordonnance de la juge Layden-Stevenson [2003 CF 1029; [2003] A.C.F. n° 1303 (QL)]. Lorsque je le juge bon, je reprends ces motifs en les paraphrasant dans les paragraphes qui suivent.

[2] La demanderesse s'intéresse à la généalogie. Autrement dit, la demanderesse aime l'histoire familiale. Elle veut consulter les résultats nominatifs du Recensement du Canada de 1911, et plus précisément ceux de l'Alberta, afin d'en apprendre davantage au sujet de son grand-père et de ses conditions de vie. Aux mois de novembre 1999 et de septembre 2000, l'archiviste national a demandé au statisticien en chef de transférer aux Archives nationales du Canada la garde et le contrôle des documents relatifs au recensement de 1911.

not in dispute before me that the Chief Statistician who claims to have care and control of those records does not have authority to release them to the public. By contrast, the National Archivist, if he were in care and control of the census records, would have discretion to release those records to the public for research or statistical purposes.<sup>1</sup>

### RELIEFS SOUGHT

[3] In the application for judicial review that is before the Court, the applicant seeks an order compelling the Chief Statistician to transfer care and control of the nominal returns and schedules for the 1911 Census of Canada, or microfilm thereof, to the National Archivist, forthwith and without condition, and further, an order permitting or alternatively directing the National Archivist to make this information available to the public for research purposes. Finally, and in the alternative, the applicant seeks declarations that:

- first, the National Archivist, and not the Chief Statistician, has care and control of the records from the 1911 census;
- secondly, and in the alternative, if the Chief Statistician is found to have care and control of the records from the 1911 census, then that the Chief Statistician is under a legal obligation to transfer care and control of those records to the National Archivist; and
- thirdly, upon the National Archivist being declared to be in care and control of the records from the 1911 census or upon care and control of those records being transferred to him, that the National Archivist has the power to disclose those records to members of the public, upon request, for research purposes.

### BACKGROUND

[4] The following paragraphs summarizing the background to this matter are derived in large part from

Les documents relatifs au recensement en question n'ont pas été mis à la disposition du public. Il n'était pas contesté devant moi que le statisticien en chef, qui affirme avoir la garde et le contrôle de ces documents, n'est pas autorisé à les communiquer au public. Par contre, l'archiviste national, s'il avait la garde et le contrôle des documents relatifs au recensement, aurait le pouvoir discrétionnaire voulu pour communiquer ces documents au public pour les travaux de recherche et de statistique<sup>1</sup>.

### RÉPARATIONS DEMANDÉES

[3] Dans la demande de contrôle judiciaire dont la Cour est saisie, la demanderesse sollicite une ordonnance enjoignant le statisticien en chef de transférer à l'archiviste national immédiatement et sans aucune condition, la garde et le contrôle des résultats nominatifs et tableaux relatifs au Recensement du Canada de 1911, ou le microfilm y afférent, ainsi qu'une ordonnance permettant à l'archiviste national de mettre ces renseignements à la disposition du public pour les travaux de recherche ou, subsidiairement, enjoignant l'archiviste national de le faire. Enfin, et subsidiairement, la demanderesse sollicite des ordonnances déclaratoires portant:

- premièrement, que c'est l'archiviste national et non le statisticien en chef qui a la garde et le contrôle des documents relatifs au recensement de 1911;
- deuxièmement et subsidiairement que, s'il est jugé que le statisticien en chef a la garde et le contrôle des documents relatifs au recensement de 1911, le statisticien en chef est légalement tenu de transférer la garde et le contrôle de ces documents à l'archiviste national; et
- troisièmement, s'il est déclaré que l'archiviste national a la garde et le contrôle des documents relatifs au recensement de 1911 ou lorsque l'archiviste national aura la garde et le contrôle des documents transférés, que l'archiviste national est autorisé à communiquer sur demande ces documents aux membres du public pour les travaux de recherche.

### HISTORIQUE

[4] Les paragraphes suivants, résumant l'historique de l'affaire, sont en bonne partie tirés de l'exposé des faits

the memorandum of fact and law of the respondents which, in this regard, is in turn largely derived from the affidavit of Pamela White, filed on this application for judicial review,<sup>2</sup> on behalf of the respondents. Ms. White was, at all relevant times, an employee of Statistics Canada.

[5] The primary role of Statistics Canada, and indeed of its historical predecessors, is and was to establish and maintain a national statistical system for Canada. This objective is achieved by collecting, analysing and providing statistical information on the characteristics and behaviour of Canadian households, businesses, institutions, and governments for research, policy development, program administration, decision making and general informational purposes. The role or mandate of Statistics Canada is currently derived from the *Statistics Act*.<sup>3</sup> Under the direction of the Minister, the Chief Statistician is responsible for the administration of Statistics Canada.

[6] The primary role of the National Archives of Canada is to conserve private and public records of national significance and to facilitate access to those records, to be the permanent repository of records of government institutions and of ministerial records, to facilitate the management of records of government institutions and of ministerial records, and to encourage archival activities and the archival community. That mandate is derived from the *National Archives of Canada Act*.<sup>4</sup> Under the direction of the Minister, the National Archivist of Canada is responsible for the administration of the National Archives of Canada.

[7] There exists a degree of tension between the roles of Statistics Canada and the National Archives of Canada since, in order to facilitate the collection of information, Statistics Canada seeks to assure those from whom information is collected that their privacy will be protected. In contrast, the National Archives of Canada, pursuant to its mandate, seeks to make available to the public for research purposes, information in the hands of the Government of Canada.

[8] Canada's first census was initiated by Intendant Jean Talon in 1666. The census counted the colony's

et du droit des défendeurs, lequel à cet égard est de son côté largement tiré de l'affidavit de Pamela White, déposé dans la présente demande de contrôle judiciaire<sup>2</sup>, pour le compte des défendeurs. Pendant la période pertinente, M<sup>me</sup> White était employée à Statistique Canada.

[5] Le rôle principal de Statistique Canada et de fait de ses prédécesseurs par le passé est et a été d'établir et de maintenir un système statistique national pour le Canada. Cet objectif est atteint au moyen de la collecte, de l'analyse et de la fourniture de renseignements statistiques sur les caractéristiques et le comportement des ménages, entreprises, institutions et gouvernements du Canada pour la recherche, l'élaboration de politiques, l'administration de programmes, la prise de décisions et d'une façon générale à titre d'information. À l'heure actuelle, le rôle ou le mandat de Statistique Canada est régi par la *Loi sur la statistique*<sup>3</sup>. Sous l'autorité du ministre, le statisticien en chef est responsable de l'administration de Statistique Canada.

[6] Le rôle principal des Archives nationales du Canada est de conserver les documents privés et publics d'importance nationale et d'en faciliter l'accès, d'être le dépositaire permanent des documents des institutions fédérales et des documents ministériels, de faciliter la gestion des documents des institutions fédérales et des documents ministériels et d'appuyer les milieux des archives. Ce mandat est régi par la *Loi sur les Archives nationales du Canada*<sup>4</sup>. Sous l'autorité du ministre, l'archiviste national du Canada est responsable de l'administration des Archives nationales du Canada.

[7] Il existe un certain conflit entre le rôle de Statistique Canada et celui des Archives nationales du Canada; en effet, afin de faciliter la collecte de renseignements, Statistique Canada cherche à assurer à ceux qui fournissent des renseignements personnels que ces renseignements seront protégés. Par contre, les Archives nationales du Canada, conformément à leur mandat, cherchent à mettre à la disposition du public pour des travaux de recherche les renseignements qui sont entre les mains du gouvernement du Canada.

[8] Le premier recensement du Canada a été effectué par l'intendant Jean Talon en 1666. Dans le cadre du

3,215 inhabitants and recorded their age, sex, marital status and occupation.

[9] The first national census of Canada, post-Confederation, was taken in 1871. It was used to count the population of the four original provinces, Nova Scotia, New Brunswick, Quebec and Ontario. Its main goal was to determine appropriate representation by population in the new Parliament. The questionnaire for the census covered a variety of subjects and asked 211 questions on area, land holdings, vital statistics, religion, education, administration, the military, justice, agriculture, commerce, industry and finance.

[10] Since 1871, nation-wide censuses have been conducted in Canada every 10 years. In addition, starting in 1906, quinquennial censuses have been conducted. They were traditionally agricultural in nature and the area of the census was specified by the Dominion Statistician.

[11] From 1871 to current times, the census has been used to collect a variety of types of personal information about residents of Canada. This has included information such as marital status, religion, earnings, fertility, land holdings and education. Much of such information is currently regarded as personal information which, in the hands of government, is protected by the *Privacy Act*<sup>5</sup> and related regulations. In the result, beginning as early as 1881, all census-takers have been required to take an oath of secrecy in relation to the information they collect.

[12] The 1911 Census of Canada, the census information to which access is by this application sought, was a decennial census conducted on June 1, 1911, in the then nine provinces and two territories of Canada. The then governing *The Census and Statistics Act*<sup>6</sup> required that a decennial census of the population and agriculture be taken by the Census and Statistics Office, under the

recensement, on a dénombré les 3 215 habitants de la colonie et on a enregistré leur âge, leur sexe, leur état civil et leur profession.

[9] Le premier recensement national du Canada, après la Confédération, a été effectué en 1871. On a alors dénombré les habitants des quatre provinces initiales, à savoir la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, le Québec et l'Ontario. Le recensement visait principalement à permettre de déterminer quelle était la représentation appropriée selon la population au sein du nouveau Parlement. Le questionnaire relatif au recensement portait sur divers sujets et 211 questions étaient posées, au sujet de la région, des biens-fonds possédés, de l'état civil, de la religion, de l'instruction ainsi que dans le domaine de l'administration, du militaire, de la justice, de l'agriculture, du commerce, de l'industrie et des finances.

[10] Depuis 1871, des recensements à l'échelle nationale ont eu lieu tous les dix ans au Canada. De plus, à partir de l'année 1906, des recensements quinquennaux ont été effectués. Ces recensements portaient habituellement sur l'agriculture et le domaine visé par le recensement était précisé par le statisticien du Dominion.

[11] Depuis l'année 1871, on s'est servi des recensements pour rassembler divers types de renseignements personnels au sujet des résidents du Canada, ce qui comprend des renseignements tels que l'état civil, la religion, le revenu gagné, le taux de natalité, les biens-fonds possédés et l'instruction. À l'heure actuelle, bon nombre de ces renseignements sont considérés comme des renseignements personnels qui, entre les mains du gouvernement, sont protégés par la *Loi sur la protection des renseignements personnels*<sup>5</sup> et son règlement d'application. Par conséquent, dès 1881, tous les recenseurs étaient tenus de prêter un serment de discrétion à l'égard des renseignements recueillis.

[12] Le Recensement du Canada de 1911 à l'égard duquel des renseignements sont ici demandés était un recensement décennal mené le 1<sup>er</sup> juin 1911 dans les neuf provinces et dans les deux territoires dont était alors composé le Canada. L'*Acte du Recensement et des Statistiques*<sup>6</sup> qui s'appliquait alors exigeait que le Bureau du recensement et des statistiques, sous l'autorité du



direction of the Minister of Agriculture, on a date in the month of June 1911, to be fixed by the Governor in Council, and every 10th year thereafter.

[13] The 1911 census was conducted by personal interview. Enumerators went to each household across Canada and obtained the required information from the “head of household”. Data collection took place over many months. Census-takers carried out their mandate in accordance with census instructions, as set out in an Order in Council published in the *Canada Gazette*, which had the force of law pursuant to the *Census and Statistics Act*.<sup>7</sup>

[14] The 1911 census contained 39 personal questions about each person in the family, household or institution, including his or her name, place of habitation, gender, marital status, date of birth, citizenship, nationality, religion, profession, occupation, trade or means of living, wage earner or not, insurance held at date, education, language and infirmities. In the submission on behalf of the respondents, the 1911 census records have remained in the care and control of Statistics Canada, and its predecessors, since 1911. This is hotly disputed on behalf of the applicant. In 1955, a predecessor of Statistics Canada was given permission to destroy the paper schedules as a microfilm copy had been produced. In 1964, an archival microfilmed copy of the 1911 census records was stored in the Federal Records Centre controlled by the National Archives of Canada. The 1911 census records, once again in the submission on behalf of the respondents, nonetheless remained under the care and control of Statistics Canada or a predecessor.

[15] On November 16, 1999, the National Archivist formally requested that the 1906 and 1911 individual census records be transferred from the care and control

ministre de l’Agriculture, effectuée un recensement décennal de la population et en matière agricole, à une date, au mois de juin 1911, qui devait être fixée par le gouverneur en conseil et un recensement devait par la suite avoir lieu tous les dix ans.

[13] Le recensement de 1911 a été effectué au moyen d’entrevues personnelles. Les recenseurs se rendaient dans chaque foyer au Canada et obtenaient les renseignements nécessaires du «chef du ménage». La collecte des données s’est échelonnée sur plusieurs mois. Les recenseurs s’acquittaient de leur mandat conformément aux instructions relatives au recensement, telles qu’elles étaient énoncées dans un décret publié dans la *Gazette du Canada*, lequel avait force de loi conformément à la *Loi du recensement et des statistiques*.<sup>7</sup>

[14] Le recensement de 1911 contenait 39 questions personnelles au sujet de chaque personne de la famille, du ménage ou de l’institution, notamment son nom, son lieu de résidence, son sexe, son état civil, sa date de naissance, sa citoyenneté, sa nationalité, sa religion, sa profession, son métier, ses moyens de subsistance, la question de savoir si elle gagnait un salaire, les assurances qu’elle avait à ce moment-là, ses études, sa langue et ses invalidités. Selon les observations qui ont été présentées pour le compte des défendeurs, les documents relatifs au recensement de 1911 sont sous la garde et le contrôle de Statistique Canada et de ses prédécesseurs depuis 1911. La chose est vivement contestée par la demanderesse. En 1955, un prédécesseur de Statistique Canada a obtenu la permission de détruire les tableaux sur support papier étant donné qu’ils avaient été microfilmés. En 1964, une copie d’archives microfilmée des documents relatifs au recensement de 1911 a été déposée au Centre fédéral de documents, qui relève des Archives nationales du Canada. Les documents relatifs au recensement de 1911, une fois encore selon les observations présentées pour le compte des défendeurs, ont néanmoins continué à être sous la garde et le contrôle de Statistique Canada ou d’un prédécesseur.

[15] Le 16 novembre 1999, l’archiviste national a formellement demandé que les documents relatifs aux recensements individuels de 1906 et de 1911 soient

of Statistics Canada to the care and control of the National Archives of Canada. On December 22, 1999, the Chief Statistician responded to the request, refusing to transfer care and control of the records on the basis of then existing legal advice interpreting the applicable legal framework.

[16] In May 2002, the Chief Statistician and the National Archivist of Canada reached an understanding with respect to a proposed legislative solution on the transfer of census records from the care and control of Statistics Canada to that of the National Archives of Canada. Legislation to implement the understanding was given First Reading in the Senate of Canada on February 5, 2003 (Bill S-13) [*An Act to amend the Statistics Act*].<sup>8</sup> The “Summary” that formed part of Bill S-13 read as follows:

This enactment removes a legal ambiguity in relation to access to census records taken between 1910 and 2003. It allows genealogical and historical researchers access to these records under certain conditions for a 20-year period, beginning 92 years after the census took place. One hundred and twelve years after the census, anyone may examine the records without restriction.

[17] Bill S-13 was adopted by the Senate and proceeded to the House of Commons. It apparently received first and second reading in the House of Commons and was referred to Committee. When Parliament was prorogued on November 17, 2003, Bill S-13 “died on the Order Paper”. It was not reintroduced in the following Session of Parliament which terminated when the election scheduled for June 28, 2004 was announced.

[18] Statistics Canada and the National Archives of Canada signed a memorandum of understanding on March 21, and 24, 2003, respectively, to permit the National Archives to physically restore and to make two duplicate copies of the microfilmed census records for the period 1911 to 1941 and to transfer the information contained on those microfilms to a digitized format. The restoration and duplication work was funded by Statistics Canada, was undertaken by a limited number of

transférés, de façon que les Archives nationales du Canada plutôt que Statistique Canada en aient la garde et le contrôle. Le 22 décembre 1999, le statisticien en chef a répondu à la demande, en refusant de transférer la garde et le contrôle des documents compte tenu des conseils juridiques qui avaient alors été donnés au sujet de l’interprétation du contexte juridique applicable.

[16] Au mois de mai 2002, le statisticien en chef et l’archiviste national du Canada en sont arrivés à une entente au sujet d’une solution législative proposée à l’égard du transfert des documents relatifs au recensement aux Archives nationales du Canada. La législation mettant l’entente en œuvre a fait l’objet d’une première lecture devant le Sénat du Canada le 5 février 2003 (le projet de loi S-13) [*Loi modifiant la Loi sur la statistique*].<sup>8</sup> Le «Sommaire» qui faisait partie du projet de loi S-13 est ainsi libellé:

Le texte dissipe une ambiguïté juridique relative à l’examen des relevés des recensements faits au cours des années 1910 à 2003. Il permet aux généalogistes et aux spécialistes de la recherche historique de consulter les relevés des recensements, sous certaines conditions, pour une période de vingt ans débutant quatre-vingt-douze ans après le recensement. Toutes les restrictions concernant l’examen des relevés sont levées cent douze ans après le recensement.

[17] Le projet de loi S-13 a été adopté par le Sénat et a été présenté à la Chambre des communes. Apparemment, il a fait l’objet d’une première et d’une deuxième lecture devant la Chambre des communes et il a été renvoyé au comité. Lors de la prorogation du Parlement le 17 novembre 2003, le projet de loi S-13 «a expiré au Feuilleton». Il n’a pas été réintroduit lors de la session suivante du Parlement, qui a pris fin lorsque les élections qui devaient avoir lieu le 28 juin 2004 ont été annoncées.

[18] Statistique Canada et les Archives nationales du Canada ont signé un protocole d’entente les 21 et 24 mars 2003 respectivement afin de permettre aux Archives nationales de restaurer physiquement les documents microfilmés relatifs aux recensements pour la période allant de 1911 à 1941 et de faire deux doubles ainsi que de transférer les renseignements contenus dans ces microfilms sous une forme numérisée. Les travaux de restauration et de reproduction ont été financés par

designated staff at the National Archives of Canada and those staff members were made “deemed employees” of Statistics Canada pursuant to subsection 5(2) of the *Statistics Act*.

[19] On June 2, 2003, the applicant made a request to Statistics Canada pursuant to the *Access to Information Act*<sup>9</sup> for access to the 1911 census records. That request was denied on June 27, 2003, after this application for judicial review had been commenced.

#### RELEVANT STATUTORY AND RELATED PROVISIONS

[20] Relevant statutory and related provisions are reproduced and attached to these reasons as Schedule “A”. Section 6 of the *National Archives of Canada Act* is pivotal to these reasons and to the related order. For ease of reference, that section is set out here.

6. (1) The records of government institutions and ministerial records that, in the opinion of the Archivist, are of historic or archival importance shall be transferred to the care and control of the Archivist in accordance with such schedules or other agreements for the transfer of records as may be agreed on between the Archivist and the government institution or person responsible for the records.

(2) The Governor in Council may, by regulation, prescribe terms and conditions governing the transfer of records under subsection (1).

(3) Except as otherwise directed by the Governor in Council, the Archivist shall have the care and control of all records of any government institution the functions of which have ceased. [Emphasis added.]

While there would appear to be a discrepancy in interpretation between the English version of subsection 6(3) which speaks to cessation of function and the French version which speaks only to cessation of activities of federal institutions, only the interpretation of the English version was argued before me and I will rely on that version.

Statistique Canada; ils ont été effectués par un certain nombre de membres du personnel désigné des Archives nationales du Canada; ces membres du personnel étaient «réputés être des personnes employées» par Statistique Canada conformément au paragraphe 5(2) de la *Loi sur la statistique*.

[19] Le 2 juin 2003, la demanderesse a présenté une demande à Statistique Canada conformément à la *Loi sur l'accès à l'information*<sup>9</sup> en vue d'avoir accès aux documents relatifs au recensement de 1911. Cette demande a été refusée le 27 juin 2003, après le dépôt de la présente demande de contrôle judiciaire.

#### DISPOSITIONS LÉGISLATIVES ET DISPOSITIONS CONNEXES PERTINENTES

[20] Les dispositions législatives et les dispositions connexes pertinentes sont reproduites et jointes à l'annexe A de ces motifs. L'article 6 de la *Loi sur les Archives nationales du Canada* est crucial dans les présents motifs et dans l'ordonnance connexe. Pour plus de commodité, cette disposition est ici reproduite:

6. (1) Le transfert, sous la garde et le contrôle de l'archiviste, des documents des institutions fédérales et des documents ministériels qu'il estime avoir une importance historique ou archivistique s'effectue selon les calendriers ou accords convenus à cet effet entre l'archiviste et le responsable des documents.

(2) Le gouverneur en conseil peut, par règlement, fixer les modalités du transfert des documents.

(3) Sauf instruction contraire du gouverneur en conseil, l'archiviste est préposé à la garde et au contrôle des documents des institutions fédérales qui ont cessé leurs activités. [Je souligne.]

Il semblerait y avoir une incohérence dans l'interprétation des versions française et anglaise du paragraphe 6(3), la version anglaise faisant mention de la cessation des fonctions alors que la version française fait uniquement mention de la cessation des activités des institutions fédérales, mais seule l'interprétation de la version anglaise a été débattue devant moi et je me fonderai sur cette version.

## THE ISSUES ON THIS APPLICATION FOR JUDICIAL REVIEW

[21] While framed differently by the parties, I am satisfied that the issues may be summarily described in the following terms:

(1) which of the Chief Statistician and the National Archivist currently has the care and control of the 1911 census records;

(2) if the 1911 census records are in the care and control of the Chief Statistician, does he have a legal obligation to transfer those records to the care and the control of the National Archivist; and,

(3) what relief, if any, is available to the applicant given the Court's conclusions with regard to issues 1 and 2.

It was not in dispute before me that the failure to provide the applicant the access that she sought is a matter reviewable in this Court.

## POSITIONS OF THE PARTIES AND ANALYSIS

### (1) Care and Control

[22] My colleague Justice Layden-Stevenson summarized, quite accurately I am satisfied based on the hearing of this application for judicial review before me, the applicant's submissions on this issue in the following terms, at paragraphs 12-14:

The applicant argues that the chief statistician is without legal authority and is in breach of federal law in purporting to retain custody and control of the nominal returns and schedules for the 1911 census and in refusing to transfer custody of them to the national archivist upon the demand of the latter. Reliance on subsection 6(1) of NACA [*National Archives of Canada Act*] is cited in partial support of this position. However, the applicant also submits that section 3 of the 1906 Act (pursuant to which the 1911 census was conducted) provided for the creation of a permanent office under the Minister of Agriculture and that section 3 of the 1918 Act created a new government department under the Minister of Trade and Commerce, the "Dominion Bureau of Statistics". "Statistics Canada" was not the government institution that

## POINTS LITIGIEUX SOULEVÉS DANS LA DEMANDE DE CONTRÔLE JUDICIAIRE

[21] Les points litigieux ont été libellés différemment par les parties, mais je suis convaincu qu'ils peuvent sommairement être décrits comme suit:

1) À l'heure actuelle, est-ce le statisticien en chef ou l'archiviste national qui a la garde et le contrôle des documents relatifs au recensement de 1911?

2) Si les documents relatifs au recensement de 1911 sont sous la garde et le contrôle du statisticien en chef, ce dernier est-il légalement tenu d'en transférer la garde et le contrôle à l'archiviste national?

3) Quelle est la réparation que la demanderesse peut obtenir, le cas échéant, compte tenu des conclusions tirées par la Cour au sujet de la première et de la deuxième question?

Il n'a pas été contesté devant moi que l'omission de permettre à la demanderesse l'accès sollicité est une question qui peut être examinée par la présente Cour.

## POSITIONS DES PARTIES ET ANALYSE

### 1) Garde et contrôle

[22] Ma collègue la juge Layden-Stevenson a résumé les prétentions de la demanderesse sur ce point, aux paragraphes 12 à 14, d'une façon tout à fait exacte selon moi, compte tenu de l'audition de la demande de contrôle judiciaire dont je suis ici saisi:

La demanderesse soutient que le statisticien en chef ne possède aucun pouvoir légal et qu'il contrevient à la législation fédérale en tentant de conserver la garde et le contrôle des déclarations nominatives et des tableaux relatifs au recensement de 1911 et en refusant de les placer sous le contrôle de l'archiviste national à la demande de ce dernier. À l'appui de cette position, on cite notamment le paragraphe 6(1) de la LANC [*Loi sur les archives nationales du Canada*]. Toutefois, la demanderesse soutient également que l'article 3 de la Loi de 1906 (en vertu duquel le recensement de 1911 a eu lieu) prévoyait la création d'un bureau permanent relevant du ministre de l'Agriculture et que l'article 3 de la Loi de 1918 créait un nouveau service gouvernemental relevant du ministre du Commerce, le «Bureau fédéral de la statistique». Ce n'est

collected the 1911 census information. Rather, it was a now-defunct office under the Minister of Agriculture known as the "Census and Statistics Office". By virtue of having ceased its functions, the applicant contends that the records of the "Census and Statistics Office" revert to the care and control of the national archivist pursuant to subsection 6(3) of NACA.

The applicant also refers to and relies upon the recommendation contained in the Order of the Privy Council dated November 30, 1903, creating the position of "Dominion Archivist", wherein it specifically states that "... everything in the archives branch of the Department of Agriculture" is to be "put into the custody" of the Dominion Archivist. At all relevant times, says the applicant, the "Census and Statistics Office" was part of the Department of Agriculture and there exists no legal authority, of which the applicant is aware, for "Statistics Canada" to have care and control of records from the 1911 census.

Moreover, contends the applicant, it must have been Parliament's intention, at the time of the 1911 census, that the federal archives would be the permanent storehouse for the census returns when regard is had to the 1911 Instructions to Commissioners and Enumerators, prescribed under section 6 of the 1906 Act, which specifically refer to the census as having value as a record for historical use (section 16) and as a permanent record with its schedules stored in the archives of the Dominion (section 36). There is no reference to "Statistics Canada", the chief statistician, or their predecessors holding the 1911 census records. It is NACA that delineates the objects and functions of the National Archives and conservation of the records with the National Archives as the repository. The applicant reiterates that the current secrecy provisions do not apply to the 1906 Act. The only reference to confidentiality in relation to the 1911 census is found in section 23 of the 1911 Instructions which, it is submitted, refers to concerns such as taxation, immigration status or business data. Perpetual confidentiality was neither assumed nor intended.<sup>10</sup>

[23] Justice Layden-Stevenson concluded [at paragraph 17] that, on the basis of the applicant's submissions as summarized above, it was not possible for her to conclude that "the applicant is, at this stage, 'dead in the water'" on this issue.

pas «Statistique Canada» qui était l'institution fédérale qui a rassemblé les renseignements relatifs au recensement de 1911. C'était plutôt un bureau, maintenant aboli, qui relevait du ministre de l'Agriculture, lequel était connu sous le nom de «Bureau du recensement et des statistiques». La demanderesse soutient qu'étant donné que ce bureau a cessé ses activités, les documents sont maintenant sous la garde et sous le contrôle de l'archiviste national conformément au paragraphe 6(3) de la LANC.

La demanderesse cite également la recommandation figurant dans le décret du Conseil privé du 30 novembre 1903, sur laquelle elle se fonde; le poste d'«Archiviste fédéral» est créé, et il est expressément déclaré que [TRADUCTION] «[...] tous les documents qui se trouvent au service des archives du ministère de l'Agriculture» doivent être [TRADUCTION] «placés sous la garde» de l'Archiviste fédéral. Or, la demanderesse affirme que, pendant la période pertinente, le «Bureau du recensement et des statistiques» faisait partie du ministère de l'Agriculture et qu'à sa connaissance, «Statistique Canada» n'est pas légalement autorisée à avoir la garde et le contrôle des documents relatifs au recensement de 1911.

La demanderesse soutient en outre que le législateur doit avoir voulu, lors du recensement de 1911, que les archives fédérales soient le dépositaire permanent des déclarations relatives au recensement s'il est tenu compte des Instructions à l'usage des commissaires et recenseurs de 1911 prescrites à l'article 6 de la Loi de 1906, dans lesquelles il est expressément mentionné que le recensement a une valeur à des fins historiques (article 16) et en tant que document permanent dont les tableaux sont déposés aux archives fédérales (article 36). Il n'est pas fait mention de «Statistique Canada», du statisticien en chef, ou de leurs prédécesseurs, en tant que dépositaires des documents relatifs au recensement de 1911. C'est la LANC qui définit les objectifs et fonctions des Archives nationales et qui prévoit la conservation des documents aux Archives nationales en sa qualité de dépositaire. La demanderesse réitère que les dispositions actuelles relatives au secret ne s'appliquent pas à la loi de 1906. La seule mention de la confidentialité relative au recensement de 1911 figure à l'article 23 des Instructions de 1911 qui, est-il soutenu, se rapporte à des questions telles que l'imposition, le statut d'immigrant ou les données commerciales. La confidentialité perpétuelle n'était pas présumée ou envisagée<sup>10</sup>.

[23] La juge Layden-Stevenson a conclu [au paragraphe 17] que, compte tenu des prétentions de la demanderesse, telles qu'elles sont ci-dessus résumées, il ne lui était pas possible de conclure qu'«à ce stade, la demanderesse a[vait] épuisé tous les procédés» sur ce point.

[24] By contrast, counsel for the respondents urged that, despite reorganizations of government, redefinition of statutory mandates and changes to the responsible Minister, the functions of conducting of censuses, analysing the data collected, publication of statistical reports based on the data collected and preservation of the data collected have existed and continued without interruption since well before 1911. In the result, counsel urged, subsection 6(3) of the *National Archives of Canada Act* simply does not apply since, while successive “government institutions” may have ceased to exist, the functions of those institutions that underlie this application for judicial review have never ceased.

[25] Counsel for the respondents urged that it is worthy of note that the Chief Statistician and the National Archivist are not at odds on the question of care and control of the 1911 census records. They agree that the Chief Statistician has always had, since the creation of that office, and currently retains, care and control of those records. That agreement is borne out by the formal request on November 16, 1999 by the National Archivist of Canada to the Chief Statistician, pursuant to subsection 6(1) of the *National Archives of Canada Act*, for transfer of the care and control of the 1906 and 1911 census records from Statistics Canada to the National Archives of Canada. As noted earlier, that request was eventually denied since the Chief Statistician and the National Archivist of Canada could not reach agreement on the terms for any such transfer. Also as earlier noted, a legislated solution to the impasse between the Chief Statistician and the National Archivist of Canada was initiated but never came to fruition. The fact that such a legislated solution was initiated would, it is urged, support the view that, at all levels within government, there was consensus that care and control of the 1906 and 1911 census records rested and continues to rest with the Chief Statistician.

[26] Strangely, or at least strangely within the view of this Judge, while a legislated solution to the impasse was

[24] Par contre, l’avocat des défendeurs a soutenu que, malgré les réorganisations gouvernementales, la nouvelle définition des mandats législatifs et les changements de ministre responsable, les fonctions relatives aux recensements, l’analyse des données recueillies, la publication de rapports statistiques fondés sur les données recueillies et la conservation des données recueillies existaient bien avant 1911 et ont continué à exister sans interruption depuis lors. Selon l’avocat, le paragraphe 6(3) de la *Loi sur les Archives nationales du Canada* ne s’applique donc tout simplement pas; en effet, bien que les «institutions fédérales» successives aient peut-être cessé d’exister, les fonctions des institutions qui sont à l’origine de la présente demande de contrôle judiciaire n’ont jamais cessé.

[25] Selon l’avocat des défendeurs, il vaut la peine de noter que le statisticien en chef et l’archiviste national ne sont pas en désaccord au sujet de la question de la garde et du contrôle des documents relatifs au recensement de 1911. Ils conviennent que le statisticien en chef a toujours eu depuis la création de ce bureau, et qu’il a encore, la garde et le contrôle de ces documents, ce que confirme la demande formelle que l’archiviste national du Canada a faite au statisticien en chef le 16 novembre 1999 conformément au paragraphe 6(1) de la *Loi sur les Archives nationales du Canada* en vue de faire transférer la garde et le contrôle des documents relatifs aux recensements de 1906 et de 1911 de Statistique Canada aux Archives nationales du Canada. Comme il en a déjà été fait mention, cette demande a en fin de compte été refusée, le statisticien en chef et l’archiviste national du Canada ne pouvant pas arriver à s’entendre sur les modalités du transfert. Comme il en a déjà été fait mention, on a cherché à sortir de l’impasse à laquelle faisaient face le statisticien en chef et l’archiviste national du Canada en adoptant une solution législative, mais la chose n’a jamais porté fruit. Il est soutenu que le fait que l’on a cherché à remédier à la situation par voie législative étayerait l’avis selon lequel, à tous les paliers du gouvernement, il existait un consensus voulant que la garde et le contrôle des documents relatifs aux recensements de 1906 et de 1911 relèvent et continuent à relever du statisticien en chef.

[26] Cependant, il est étrange, du moins aux yeux du présent juge, que même si l’on a cherché en vain à sortir

sought without success, it would appear that no resort to a solution by regulation prescribed by the Governor in Council, as contemplated in subsection 6(2) of the *National Archives of Canada Act*, was ever turned to, notwithstanding the inference that might be drawn from the proposed legislative solution that there was general agreement within government that care and control of the relevant census information should now vest in the National Archives of Canada or the National Archivist.

[27] I conclude that the position urged on behalf of the respondents must prevail. Notwithstanding the broadly stated objectives and functions of the National Archives of Canada as set out in subsection 4(1) of the *National Archives of Canada Act*, that Act, on its face in section 6, clearly contemplates that there will be “public records of national significance”, and I am satisfied that census records fit within that description, that will not be within the care and control of the National Archives of Canada. It provides a mechanism to effect transfer of such records by agreement between those who have care and control and the National Archivist. It provides a mechanism to resolve differences between those having care and control and the National Archivist where agreement cannot be reached. As a last resort where agreement cannot be reached and resolution of the impasse either cannot or should not be achieved by regulation prescribing terms and conditions governing the transfer, as clearly demonstrated by the inconclusive efforts to legislate a solution to the impasse arising on the facts underlying this matter, any impasse such as that here demonstrated can be overcome.

[28] In *President and Fellows of Harvard College v. Canada (Commissioner of Patents)*,<sup>11</sup> Justice Rothstein, for the majority, wrote at paragraph 110 of his reasons:

There was considerable fanfare in this appeal that significant policy questions are at stake. The evidence is that the oncomouse has been patented in the United States and Europe. It is arguable on policy grounds that there is merit to uniformity and that Canada should follow suit. On the other

de l'impasse en adoptant une solution de nature législative, on n'ait jamais eu recours, semble-t-il, à un règlement du gouverneur en conseil, comme le prévoit le paragraphe 6(2) de la *Loi sur les Archives nationales du Canada*, et ce, malgré l'inférence qui peut être tirée de la solution législative proposée, à savoir qu'il était généralement convenu au sein du gouvernement que la garde et le contrôle des renseignements pertinents relatifs aux recensements devraient maintenant être confiés aux Archives nationales du Canada ou à l'archiviste national.

[27] Je conclus que la position préconisée pour le compte des défendeurs doit l'emporter. Même si la mission des Archives nationales du Canada est énoncée en termes généraux au paragraphe 4(1) de la *Loi sur les Archives nationales du Canada*, il ressort de la lecture de l'article 6 que la Loi prévoit clairement que certains «documents [. . .] publics d'importance nationale», et je suis convaincu que les documents relatifs aux recensements sont visés par cette description, ne seront pas sous la garde et le contrôle des Archives nationales du Canada. Un mécanisme de transfert de ces documents au moyen d'un accord entre ceux qui en ont la garde et le contrôle et l'archiviste national est prévu. Un mécanisme permettant de résoudre les différends opposant ceux qui ont la garde et le contrôle de ces documents et l'archiviste national est prévu s'il est impossible d'arriver à une entente. En dernier ressort, lorsqu'aucun accord ne peut être conclu et que l'on ne peut pas ou que l'on ne devrait pas sortir de l'impasse au moyen d'un règlement prescrivant les modalités du transfert, comme le démontrent clairement les efforts infructueux qui ont été faits lorsqu'il s'est agi de sortir de l'impasse découlant des faits sous-tendant la présente affaire en adoptant une solution de nature législative, il est possible de sortir d'une impasse telle que celle qui existe ici.

[28] Dans l'arrêt *President and Fellows of Harvard College c. Canada (Commissaire aux brevets)*<sup>11</sup>, le juge Rothstein, au nom de la majorité, a dit ce qui suit au paragraphe 110 de ses motifs:

On a fortement insisté dans le présent appel sur le fait que d'importantes questions de principe sont en jeu. Suivant la preuve, l'oncosouris a été brevetée aux États-Unis et en Europe. On peut soutenir, pour des raisons de principe, que l'uniformité est souhaitable et que le Canada devrait lui aussi

side, there were arguments made against patenting the oncomouse based on human health, environmental and other concerns. However, all that is at issue in this appeal is the interpretation of the *Patent Act* and the determination of whether, on the basis of the evidence, the appellant's product is patentable in accordance with that interpretation. It is the duty of the Court to take the statute as it finds it, neither expanding its interpretation beyond Parliament's intention as expressed by the language in the statute, nor limiting that interpretation by reading words of limitation into the statute not placed there by Parliament. To the extent the appeal gives rise to policy questions, they are to be addressed by Parliament and not the Court.

[29] The decision of the Federal Court of Appeal in *Harvard College* was reversed on appeal to the Supreme Court of Canada.<sup>12</sup> While the foregoing paragraph from the reasons of Justice Rothstein was not specifically cited in either the majority or minority reasons of the Supreme Court, it might be said to have been qualified by the following extract from paragraph 11 of the dissenting reasons of Justice Binnie which were concurred in by the Chief Justice and two other justices:

I accept, as does my colleague [writing for the majority], that the proper approach to interpretation of this statute [the *Patent Act*] is to read the words "in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament."<sup>13</sup>

The quoted words cited by Mr. Justice Binnie are drawn from *Construction of Statutes*.<sup>13</sup>

[30] I am satisfied that the essence of the issue here before the Court, that is, the tension between protection of privacy and access to information held by the Government of Canada for the purposes of research, is a policy question and that Parliament clearly indicated its intention to reserve to the Governor in Council and, eventually to itself, the resolution of issues arising out of that tension. That intention is, I am satisfied, clear on the face of section 6 of the *National Archives of Canada Act* and is further supported by the legislative action in the form of Bill S-13 earlier referred to. Given this evidence of intention, by analogy to the words of Justice Rothstein quoted earlier, which I am satisfied are not qualified in

breveter l'oncosouris. En revanche, des arguments reposant notamment sur la santé humaine et des préoccupations d'ordre écologique ont été avancés contre la délivrance d'un brevet pour l'oncosouris. Pourtant, dans le présent appel, le débat tourne uniquement autour de l'interprétation de la *Loi sur les brevets* et de la question de savoir si, vu l'ensemble de la preuve, le produit de l'appelant est brevetable selon cette interprétation. La Cour est tenue d'interpréter la loi telle qu'elle est, sans en élargir la portée au-delà de ce que le législateur fédéral souhaitait exprimer par le libellé de la loi et sans non plus en restreindre la portée en intercalant dans la loi des mots limitatifs que le législateur n'y a pas insérés. S'il est vrai que le présent appel soulève des questions de principe, c'est au législateur fédéral, et non aux tribunaux, qu'il appartient de les examiner.

[29] La décision rendue par la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Harvard College* a été annulée en appel devant la Cour suprême du Canada<sup>12</sup>. Le paragraphe suivant tiré des motifs du juge Rothstein n'a pas été expressément cité dans les motifs des juges majoritaires ou des juges minoritaires de la Cour suprême, mais il est possible de dire que des réserves y ont été apportées dans l'extrait suivant du paragraphe 11 des motifs prononcés en dissidence par le juge Binnie, auxquels le juge en chef et deux autres juges souscrivaient:

À l'instar de mon collègue [qui a rédigé les motifs au nom de la majorité], je reconnais que l'interprétation juste de cette loi [la *Loi sur les brevets*] consiste à lire les termes [TRADUCTION] «dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'économie de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur».

Les remarques citées par le juge Binnie sont tirées de l'ouvrage *Construction of Statutes*<sup>13</sup>.

[30] Je suis convaincu que l'essence de la question dont la Cour est ici saisie, à savoir le conflit qui existe entre la protection des renseignements personnels et l'accès à l'information relevant de l'administration fédérale pour les travaux de recherche, est une question de politique et que le législateur a clairement indiqué son intention de réserver au gouverneur en conseil et, en fin de compte à lui-même, la résolution des points litigieux découlant de ce conflit. Je suis convaincu que cette intention ressort clairement de la lecture de l'article 6 de la *Loi sur les Archives nationales du Canada* et est en outre étayée par la mesure législative qui a été prise sous la forme du projet de loi S-13 susmentionné. Étant donné



this regard, I conclude that the issue here before the Court is of such a nature that the Court should be very cautious in intervening.

[31] In the exercise of such caution, I will decline to intervene on the facts of this matter. Care and control of the 1911 census records rests with the Chief Statistician and will remain there following this proceeding.

(2) Is there a legal obligation on the Chief Statistician to achieve transfer of care and control to the National Archives of Canada?

[32] As just indicated, I am satisfied that the answer to this issue question is in the negative. To reiterate, section 6 of the *National Archives of Canada Act* clearly contemplates transfer of care and control by agreement and, further, contemplates the possibility that, as on the facts of this matter, agreement might not be capable of achievement. It provides a way out of any such impasse and legislation is clearly an alternative way out of an impasse such as that reached here. I simply cannot conclude that an official such as the Chief Statistician faces an obligation to reach an agreement in the nature contemplated by subsection 6(1) of the *National Archives of Canada Act* where in his or her considered opinion, such an agreement cannot be achieved on terms that respect his or her mandate in the performance of his or her statutory functions. On the facts of this matter, it can be presumed that the Chief Statistician is concerned that transfer of care and control of census information to the National Archives of Canada will result in disclosure of such information in a manner that might well compromise the efficacy of future censuses and perhaps other data gathering activities of Statistics Canada. That this would appear to be a legitimate concern is demonstrated by the stringent terms of section 6 of the regulations enacted under the *Privacy Act*,<sup>14</sup> as reproduced in Schedule “A” to these reasons.

[33] In summary, I conclude that no legal obligation exists that would compel the Chief Statistician to transfer

cette preuve d'intention, par analogie avec les remarques précitées du juge Rothstein, auxquelles, j'en suis convaincu, aucune réserve n'a été apportée sur ce point, je conclus que le point litigieux dont la Cour est ici saisie est de nature telle que la Cour doit se montrer fort prudente avant d'intervenir.

[31] Je ferai preuve d'une telle prudence et je refuserai d'intervenir eu égard aux faits de l'affaire. La garde et le contrôle des documents relatifs au recensement de 1911 relèvent du statisticien en chef et continueront à relever de celui-ci à la fin de la présente instance.

2) Le statisticien en chef est-il légalement tenu de transférer la garde et le contrôle aux Archives nationales du Canada?

[32] Comme je viens d'en faire mention, je suis convaincu qu'il faut répondre à cette question par la négative. Encore une fois, l'article 6 de la *Loi sur les Archives nationales du Canada* prévoit clairement le transfert de la garde et du contrôle à la suite d'un accord et, en outre, prévoit qu'il peut être impossible d'arriver à une entente, comme c'est ici le cas. La chose permet de sortir de l'impasse et la législation est clairement une solution de rechange permettant de sortir d'une impasse telle que celle qui existe ici. Je ne puis tout simplement pas conclure qu'un fonctionnaire tel que le statisticien en chef fait face à l'obligation d'arriver à une entente de la nature de celle qui est envisagée au paragraphe 6(1) de la *Loi sur les Archives nationales du Canada*, lorsque, à son avis, une telle entente ne peut pas être conclue à des conditions qui respectent le mandat qui lui est conféré par la loi. En égard aux faits de l'affaire, il peut être présumé que le statisticien en chef craint que le transfert de la garde et du contrôle des renseignements relatifs au recensement aux Archives nationales du Canada entraîne la divulgation de ces renseignements d'une façon qui pourrait bien compromettre l'efficacité des recensements futurs et peut-être d'autres activités de collecte de données de Statistique Canada. Cette préoccupation semble légitime compte tenu des termes stricts de l'article 6 du règlement pris en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*<sup>14</sup>, reproduit à l'annexe A des présents motifs.

[33] En résumé, je conclus que le statisticien en chef n'est pas légalement tenu de transférer aux Archives

care and control of the 1911 census records to the National Archives of Canada.

(3) What relief, if any, is available to the applicant on this application for judicial review?

[34] Given my conclusions to this point of these reasons that care and control of the 1911 census records rests with the Chief Statistician and that he is under no legal obligation to reach an agreement to transfer such care and control to the National Archives of Canada, none of the reliefs by way of *mandamus* and declaration that are sought by the applicant are appropriate. That being said, if I were found to be in error with regard to my foregoing conclusions, I am satisfied that the applicant, as a genealogist and amateur family historian, has standing to bring this application and would be entitled to relief, at least of a declaratory nature, and more particularly in the nature of the third form of declaratory relief set out in paragraph 3 of these reasons given the terms of paragraph 6(d) of the *Privacy Regulations* reproduced in Schedule A to these reasons.

#### CONCLUSION AND COSTS

[35] Based upon the foregoing brief analysis, this application for judicial review will be dismissed.

[36] Both the applicant and the respondents, in the case of the applicant in her application for judicial review and in the case of the respondents in their memorandum of fact and law, seek costs. Costs would normally go in favour of the successful party, that is to say on the facts of this matter, the respondents. That being said, I am not satisfied that, on the totality of the facts before the Court, the respondents should be entitled to costs. It is clear that at least one Government was sympathetic, at a level of principle, to an outcome favourable to the applicant. After due consideration, the Senate of Canada also favoured an outcome equivalent to that advocated by the applicant. Perhaps unfortunately, time ran out on the legislative process that

nationales du Canada la garde et le contrôle des documents relatifs au recensement de 1911.

3) Quelle réparation, le cas échéant, la demanderesse peut-elle solliciter dans le cadre de la présente demande de contrôle judiciaire?

[34] Étant donné les conclusions qui ont jusqu'ici été tirées dans ces motifs, à savoir que la garde et le contrôle des documents relatifs au recensement de 1911 relèvent du statisticien en chef et que ce dernier n'est pas légalement tenu de conclure une entente en vue du transfert de la garde et de contrôle aux Archives nationales du Canada, aucune des réparations sollicitées par la demanderesse par voie d'ordonnance de *mandamus* et d'ordonnance déclaratoire n'est appropriée. Ceci dit, s'il est conclu que les conclusions tirées sont erronées, je suis convaincu que la demanderesse, en sa qualité de généalogiste s'intéressant à l'histoire familiale, a qualité pour présenter la demande ici en cause et qu'elle aurait droit à une réparation, du moins de la nature d'une ordonnance déclaratoire, et plus particulièrement qu'elle aurait droit au troisième type d'ordonnance déclaratoire énoncé au paragraphe 3 de ces motifs, compte tenu des termes de l'alinéa 6d) du *Règlement sur la protection des renseignements personnels* reproduit à l'annexe A des présents motifs.

#### CONCLUSION ET DÉPENS

[35] Compte tenu de la brève analyse qui précède, la demande de contrôle judiciaire sera rejetée.

[36] La demanderesse et les défendeurs, que ce soit dans la demande de contrôle judiciaire dans le cas de la demanderesse ou dans l'exposé des faits et du droit dans le cas des défendeurs, sollicitent l'adjudication des dépens en leur faveur. Or, les dépens sont habituellement accordés à la partie qui a gain de cause, c'est-à-dire eu égard aux faits de la présente affaire, aux défendeurs. Ceci dit, je ne suis pas convaincu, compte tenu des faits portés à la connaissance de la Cour dans leur ensemble, que les défendeurs doivent obtenir les dépens. Il est clair qu'au moins un gouvernement appuyait en principe un résultat favorable à la demanderesse. Après mûre réflexion, le Sénat du Canada a également favorisé un résultat tel que celui qui est préconisé par la

the Government of the day chose to pursue to provide relief to the applicant. In the foregoing circumstances, in the exercise of my discretion, I determine not to grant costs in favour of the respondents. There will be no order as to costs.

demanderesse. Malheureusement, le processus législatif que le gouvernement de l'époque avait décidé de suivre pour accorder une réparation à la demanderesse est maintenant prescrit. Dans ces conditions, j'exercerai mon pouvoir discrétionnaire et je refuserai d'accorder les dépens aux défendeurs. Aucuns dépens ne seront adjugés.

## SCHEDULE "A"

to the  
Reasons for Order dated June 25, 2004  
in  
MERTIE ANNE BEATTY

- and -

THE ATTORNEY GENERAL OF CANADA,  
THE CHIEF STATISTICIAN and  
THE NATIONAL ARCHIVIST  
T-930-03

*Census and Statistics Act*, R.S.C. 1906, c. 68

2. In this Act, unless the context otherwise requires,—

(a) 'Minister' means the Minister of Agriculture;

(b) 'Office' means the Census and Statistics Office.

3. There shall be a permanent office under the Minister of Agriculture, to be called the Census and Statistics Office, and the Governor in Council may appoint thereto a chief officer, a secretary, and such other officers, clerks and employees as are necessary for the proper conduct of the office, whose duties under the direction of the Minister shall be to carry out the provisions of this Act, and such other duties as are assigned to them by the Governor in Council.

4. The Governor in Council may also appoint such census officers, census commissioners and other employees as are necessary for the taking of each census, with such relative powers and duties and such emoluments as are laid down for each census by order in council.

...

6. The Minister may also employ from time to time such agents or persons as are necessary to collect for the Office statistics and information relating to such industries and affairs of the country as he deems useful and in the public interest, and the duties of such agents or persons shall be such as the Minister determines.

...

10. The details of information, and procedure to be followed for the obtaining thereof, the forms to be used, and the period at which, and the dates with reference to which, the census shall be taken or statistics and information collected,

## ANNEXE «A»

des motifs d'ordonnance rendus le  
25 juin 2004  
dans l'affaire  
MERTIE ANNE BEATTY

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA  
LE STATISTICIEN EN CHEF et  
L'ARCHIVISTE NATIONAL  
T-930-03

*Loi du recensement et des statistiques*, S.R.C. 1906, ch. 68

2. En la présente loi, à moins que le contexte n'exige une interprétation différente,—

(a) "Ministre" signifie le ministre de l'Agriculture;

(b) "bureau" signifie le bureau du recensement et des statistiques.

3. Est établi, sous l'autorité du ministre de l'Agriculture, un bureau permanent appelé le bureau de recensement et des statistiques, et le gouverneur en conseil peut y nommer, pour le bon fonctionnement du service, un chef, un secrétaire et les autres fonctionnaires, commis et employés nécessaires, lesquels, sous la direction du Ministre, sont chargés de mettre à exécution les dispositions de la présente loi et les autres fonctions à eux assignés par le gouverneur en conseil.

4. Le gouverneur en conseil peut aussi nommer les officiers de recensement, commissaires de recensement et autres employés nécessaires pour chaque recensement, et leur sont respectivement attribués les pouvoirs, fonctions et émoluments déterminés à eux assignés par le gouverneur en conseil.

[. . .]

6. Le Ministre peut aussi employer à toute époque les agents ou personnes nécessaires pour recueillir pour le bureau, des statistiques et renseignements au sujet d'industries et d'affaires du pays qu'il juge être utiles et dans l'intérêt du public, et les attributions de ces agents sont à la détermination du Ministre.

[. . .]

10. Les détails des renseignements, les moyens à mettre en œuvre pour les obtenir, les formules à employer à l'époque à laquelle s'effectue le recensement, ainsi que les dates relativement auxquelles il se fait ou sont recueillis les

whether generally or for any specified localities requiring to be exceptionally dealt with in any of these respects, shall, subject to the provisions of this Act, be such as the Governor in Council by proclamation directs.

11. A census of Canada shall be taken by the Office, under the direction of the Minister, on a date in the month of June, in the year one thousand nine hundred and eleven, to be fixed by the Governor in Council, and every tenth year thereafter.

...

16. Every enumerator, by visiting every house and by careful personal inquiry, shall ascertain, in detail with the utmost possible accuracy, all the statistical information with which he is required to deal, and no other, and shall make an exact record thereof, and attest the same under oath, and shall see that such attested record is duly delivered to the census commissioner under whose superintendence he is placed.

2. The enumerator shall execute this section, in all respects, as required by the forms and instructions issued to him.

...

34. Every officer, census commissioner, enumerator, agent and other person employed in the execution of this Act, before entering on his duties, shall take and subscribe an oath binding him to the faithful and exact discharge of such duties and to the secrecy of statistics and information collected for the Office.

2. The oath shall be in such form, taken before such person and returned and recorded, in such manner, as the Governor in Council prescribes.

#### Fifth Census of Canada, 1911 Instructions to Officers, Commissioners and Enumerators

16. If an unincorporated village is included in the enumerator's district he should take the Census of it separately from the rural portion proper, but on the same schedule. A short line drawn across the left hand margin above the number of the first family and another below the number of the last family of the village as entered on the schedule, will be a sufficient mark of separation. But if the village have a distinct name it should be written along the left hand margin of the schedule, between the upper and lower lines, on each page until the enumeration of such village is completed. . . This separation will facilitate the tabulation of agricultural statistics,

statistiques et les renseignements, soit pour le pays en général soit pour quelques localités particulières, qui demandent à être traitées d'une manière spéciale sous l'un de ces rapports, sont, en conformité des dispositions de la présente loi, selon que déterminés par proclamation du gouverneur en conseil.

11. Le bureau doit faire un recensement du Canada, sous la direction du Ministre, à une date du mois de juin mil neuf cent onze, à être déterminée par le gouverneur en conseil, et tous les dix ans ensuite.

[. . .]

16. Le recenseur, par voie de visite à chaque maison et d'enquête personnelle conduite avec soin, doit se procurer en détail et avec la plus grande exactitude possible tous les renseignements statistiques dont il a à s'occuper, mais nul autre, et il doit en prendre note d'une manière fidèle et attester ses écritures sous serment, et avoir soin que ses écritures ainsi attestés soient remises au commissaire de recensement dont il relève.

2. L'énumérateur doit exécuter les prescriptions du présent article, sous tous les rapports, en conformité des formules à lui fournies et des instructions à lui données.

[. . .]

34. Tout fonctionnaire, commissaire de recensement, recenseur, agent ou autre personne employée à la mise à exécution de la présente loi, doit, avant d'entrer dans ses fonctions, prêter et souscrire un serment qui le lie à la bonne et fidèle exécution de ces fonctions et au secret des statistiques et renseignements recueillis par le bureau.

2. Ce serment est dressé selon la formule, prête devant la personne et enregistré de la manière que prescrit le gouverneur en conseil.

#### Cinquième Recensement du Canada, 1911 Instructions à l'usage des fonctionnaires, commissaires et recenseurs

16. Si un village qui n'est pas constitué en municipalité est compris dans le district du recenseur, ce dernier doit en faire le recensement séparément, en dehors de la partie rurale proprement dite, mais sur le même tableau. Une ligne courte tracée en travers de la marge de gauche au-dessus du numéro de la première famille et une autre au-dessous du numéro de la dernière famille du village inscrit sur le tableau suffira pour indiquer la séparation. Mais si le village a un nom distinct ce nom doit être inscrit le long de la marge de gauche du tableau, entre la première et la dernière ligne de chaque feuille, jusqu'à ce que le recensement du village ait été complété [. . .] Cette

and it will have value as a record for historical use in tracing the origin and rise of future towns in the country. The Census of unincorporated villages however will be included as heretofore with the statistics of rural sections.

...

23. Every officer or other person employed in any capacity on Census work is required to keep inviolate the secrecy of the information gathered by the enumerators and entered on the schedules or forms. An enumerator is not permitted to show his schedules to any other person, nor to make or keep a copy of them, nor to answer any questions respecting their contents, directly or indirectly; and the same obligation of secrecy is imposed upon commissioners and other officers or employees of the outside service, as well as upon every officer, clerk, or other employee of the Census Office at Ottawa. The facts and statistics of the Census may not be used except for statistical compilations, and positive assurance should be given on this point if a fear is entertained by any person that they may be used for taxation or any other object.

...

36. The enumerator is required to make all entries on the schedules in ink of good quality, and every name, word, figure or mark should be clear and legible. If a schedule cannot be read, or if the entries are made with a poor quality of ink, or in pencil, or if they are blurred or blotted, the work of the enumerator may be wholly wasted. The Census is intended to be a permanent record, and its schedules will be stored in the Archives of the Dominion.

*National Archives of Canada Act*, R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 1 [s. 4(3) (as am. by S.C. 1995, c. 29, s. 48)]

4. (1) The objects and functions of the National Archives of Canada are to conserve private and public records of national significance and facilitate access thereto, to be the permanent repository of records of government institutions and of ministerial records, to facilitate the management of records of government institutions and of ministerial records, and to encourage archival activities and the archival community.

(2) The Archivist may do such things as are incidental or conducive to the attainment of the objects and functions of the National Archives of Canada and, without limiting the generality of the foregoing, may

séparation facilitera la compilation des statistiques agricoles et sera utile au point de vue historique pour retracer l'origine et le développement des villes de l'avenir. Toutefois, le recensement des villages qui ne sont pas constitués en municipalités sera inclus, comme il l'a été jusqu'ici, dans la statistique des districts ruraux.

[. . .]

23. Toute fonctionnaire ou toute personne employée au recensement est tenu au secret absolu sur les renseignements recueillis par les recenseurs et inscrits sur les tableaux ou feuilles. Il est défendu au recenseur de montrer ses tableaux à qui que ce soit, ou d'en faire ou d'en garder une copie, ou de répondre à des questions sur leur contenu, soit directement soit indirectement; la même obligation du secret est imposée aux commissaires et autres fonctionnaires ou employés du service extérieur, de même qu'à tout fonctionnaire, commis ou autre employé du bureau du recensement à Ottawa. Les faits et statistiques du recensement ne doivent servir qu'aux compilations statistiques, et on devra donner l'assurance positive de ce fait à toute personne qui craint que ces renseignements ne puissent servir de guide pour l'imposition de taxes ou pour toute autre fin.

[. . .]

36. Le recenseur est tenu de faire toutes les entrées dans les tableaux avec une encre de bonne qualité, et chaque nom, mot, chiffre ou marque devra être clair et lisible. Si le tableau n'est pas lisible, ou si les entrées sont faites avec de la mauvaise encre, ou au crayon de plomb, ou si elles sont brouillées ou effacées, le travail du recenseur peut avoir été fait en pure perte. Le but du recensement est d'obtenir des statistiques permanentes, et les tableaux seront conservés aux Archives du Canada.

*Loi sur les Archives nationales du Canada*, L.R.C. (1985) (3<sup>e</sup> suppl.), c. 1 [art. 4(3) (mod. par L.C. 1995, ch. 29, art. 48)]

4. (1) Les Archives nationales du Canada conservent les documents privés et publics d'importance nationale et en favorisent l'accès. Elles sont le dépositaire permanent des documents des institutions fédérales et des documents ministériels. Elles facilitent la gestion des documents des institutions fédérales et des documents ministériels et appuient les milieux des archives.

(2) L'archiviste peut prendre toute mesure qui concourt à la réalisation de la mission des Archives nationales du Canada et, notamment:

- (a) acquire records or obtain the care, custody or control of records;
- (b) take such measures as are necessary to classify, identify, preserve and restore records;
- (c) subject to any lawful restriction that applies, provide access to records;
- (d) provide information, consultation, research and other services related to archives;
- (e) make known information concerning archives by means such as publications, exhibitions and the lending of records;
- (f) advise government institutions concerning standards and procedures pertaining to the management of records;
- (g) provide reproduction and other services to government institutions pertaining to the management of records;
- (h) provide a central service for the care and control of records pertaining to former personnel of any government institution;
- (i) provide record storage facilities to government institutions;
- (j) provide training in archival techniques and the management of records;
- (k) cooperate with and undertake activities in concert with organizations interested in archival matters or the management of records by means such as exchanges and joint projects;
- (l) provide professional, technical and financial support in aid of archival activities and the archival community; and
- (m) carry out such other functions as the Governor in Council may specify.
- (3) Subject to the terms and conditions under which records have been acquired or obtained, the Archivist may destroy or dispose of any record under the control of the Archivist where the retention of the record is no longer deemed necessary.
- (4) The Archivist shall not provide access to any record to which subsection 69(1) of the *Access to Information Act* applies without the consent of the Clerk of the Privy Council.
- a) acquérir des documents ou en obtenir la possession, la garde ou le contrôle;
- b) prendre toute mesure utile au classement, à la description, à la protection et à la restauration des documents;
- c) permettre l'accès aux documents, sous réserve des restrictions juridiques applicables;
- d) fournir des services d'information, de consultation et de recherche, ainsi que des services connexes, concernant les archives;
- e) faire connaître les archives, notamment par des publications, des expositions et des prêts;
- f) conseiller les institutions fédérales quant aux normes et méthodes de gestion de documents;
- g) fournir aux institutions fédérales des services de reproduction et autres services liés à la gestion de documents;
- h) fournir un service central de garde et de contrôle des documents des anciens membres du personnel des institutions fédérales;
- i) fournir aux institutions fédérales des installations d'entreposage de documents;
- j) fournir des services de formation aux techniques de l'archivage et à la gestion des documents;
- k) collaborer avec les organismes concernés par les archives et la gestion des documents, notamment par des échanges et des activités communes;
- l) apporter son appui professionnel, technique et financier aux milieux des archives;
- m) s'acquitter de toute autre fonction que lui confie le gouverneur en conseil.
- (3) L'archiviste peut, sous réserve des modalités afférentes à leur acquisition ou à leur obtention, aliéner ou éliminer des documents dont il a le contrôle s'il estime que leur conservation n'est plus nécessaire.
- (4) L'archiviste ne peut donner accès aux documents auxquels le paragraphe 69(1) de la *Loi sur l'accès à l'information* s'applique qu'avec l'autorisation du greffier du Conseil privé.

6. (1) The records of government institutions and ministerial records that, in the opinion of the Archivist, are of historic importance shall be transferred to the care and control of the Archivist in accordance with such schedules or other agreements for the transfer of records as may be agreed on between the Archivist and the government institution or person responsible for the records.

(2) The Governor in Council may, by regulation, prescribe terms and conditions governing the transfer of records under subsection (1).

(3) Except as otherwise directed by the Governor in Council, the Archivist shall have the care and control of all records of any government institution the functions of which have ceased.

*Privacy Act*, R.S.C., 1985, c. P-21 [s. 8(2)(i) (as am. by R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 1, s. 12)]

7. Personal information under the control of a government institution shall not, without the consent of the individual shall to whom it relates, be used by the institution except

(a) for the purpose for which the information was obtained or compiled by the institution or for a use inconsistent with that purpose; or

(b) for a purpose for which the information may be disclosed to the institution under subsection 8(2).

8. (1) Personal information under the control of a government institution shall not, without the consent of the individual to whom it relates, be disclosed by the institution except in accordance with this section.

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

(a) for the purpose for which the information was obtained or compiled by the institution or for a use consistent with that purpose;

(b) for any purpose in accordance with any Act of Parliament or any regulation made thereunder that authorizes its disclosure;

...

(i) to the National Archives of Canada for archival purposes.

6. (1) Le transfert, sous la garde et le contrôle de l'archiviste, des documents des institutions fédérales et des documents ministériels qu'il estime avoir une importance historique ou archivistique s'effectue selon les calendriers ou accords convenus à cet effet entre l'archiviste et le responsable des documents.

(2) Le gouverneur en conseil peut, par règlement, fixer les modalités du transfert des documents.

(3) Sauf instruction contraire du gouverneur en conseil, l'archiviste est préposé à la garde et au contrôle des documents des institutions fédérales qui ont cessé leurs activités.

*Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. (1985), c. P-21 [art. 8(2)*i*] (mod. par L.R.C. (1985) (3<sup>e</sup> suppl.), ch. 1, art. 12)]

7. À défaut du consentement de l'individu concerné, les renseignements personnels relevant d'une institution fédérale ne peuvent servir à celle-ci:

a) qu'aux fins auxquelles ils ont été recueillis ou préparés par l'institution de même que pour les usages qui sont compatibles avec ces fins;

b) qu'aux fins auxquelles ils peuvent lui être communiqués en vertu du paragraphe 8(2).

8. (1) Les renseignements personnels qui relèvent d'une institution fédérale ne peuvent être communiqués, à défaut du consentement de l'individu qu'ils concernent, que conformément au présent article.

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

a) communication aux fins auxquelles ils ont été recueillis ou préparés par l'institution ou pour les usages qui sont compatibles avec ces fins;

b) communication aux fins qui sont conformes avec les lois fédérales ou ceux de leurs règlements qui autorisent cette communication;

[. . .]

i) communication aux Archives nationales du Canada pour dépôt;



*Privacy Regulations*, SOR/83-508

6. Personal information that has been transferred to the control of the National Archives of Canada by a government institution for archival or historical purposes may be disclosed to any person or body for research or statistical purposes where

(a) the information is of such a nature that disclosure would not constitute an unwarranted invasion of the privacy of the individual to whom the information relates;

(b) the disclosure is in accordance with paragraph 8(2)(f) or (k) of the Act;

(c) 110 years have elapsed following the birth of the individual to whom the information relates; or

(d) in cases where the information was obtained through the taking of a census or survey, 92 years have elapsed following the census or survey containing the information.

<sup>1</sup> See s. 6 of the *Privacy Regulations*, SOR/83-508 reproduced in Schedule A to these reasons.

<sup>2</sup> Respondents' application record, Tab 2.

<sup>3</sup> R.S.C., 1985, c. S-19.

<sup>4</sup> R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 1.

<sup>5</sup> R.S.C., 1985, c. P-21.

<sup>6</sup> S.C. 1905, c. 5 [R.S.C. 1906, c. 68].

<sup>7</sup> Order of the Governor in Council made March 31, 1911, and published on April 22, of the same year in a Supplement to the *Canada Gazette*, exhibit "D" to the affidavit of Pamela White, pp. 0033 and 0036-0053 of the respondent's application record.

<sup>8</sup> Respondents' application record, Tab 2, exhibit "P" to the affidavit of Pamela White, pp. 0107-0111.

<sup>9</sup> R.S.C., 1985, c. A-1.

<sup>10</sup> *Beatty v. Canada (Attorney General)*, 2003 FC 1029; [2003] F.C.J. No. 1303 (F.C.) (QL), September 5, 2003.

<sup>11</sup> [2000] 4 F.C. 528 (C.A.) (not cited before me).

<sup>12</sup> *Harvard College v. Canada (Commissioner of Patents)*, [2002] 4 S.C.R. 45 (not cited before me).

<sup>13</sup> Driedger, Elmer A., 2nd ed. (Toronto: Butterworths, 1983).

<sup>14</sup> R.S.C., 1985, c. P-21

*Règlement sur la protection des renseignements personnels*, DORS/83-508

6. Les renseignements personnels qui ont été placés sous le contrôle des Archives nationales du Canada par une institution fédérale, pour dépôt ou à des fins historiques, peuvent être communiqués à toute personne ou à tout organisme pour des travaux de recherche ou de statistique, si

a) ces renseignements sont d'une nature telle que leur communication ne constituerait pas une intrusion injustifiée dans la vie privée de l'individu qu'ils concernent;

b) leur communication est conforme aux alinéas 8(2)f) ou k) de la Loi;

c) il s'est écoulé 110 ans depuis la naissance de l'individu qu'ils concernent; ou

d) il s'agit de renseignements qui ont été obtenus au moyen d'une enquête ou d'un recensement tenu il y a au moins 92 ans.

<sup>1</sup> Voir l'art. 6 du *Règlement sur la protection des renseignements personnels*, DORS/83-508, reproduit à l'annexe A des présents motifs.

<sup>2</sup> Dossier de demande des défendeurs, onglet 2.

<sup>3</sup> L.R.C. (1985), ch. S-19.

<sup>4</sup> L.R.C. (1985) (3<sup>e</sup> suppl.), ch. 1.

<sup>5</sup> L.R.C. (1985), ch. P-21.

<sup>6</sup> S.C. 1905, ch. 5 [S.R.C. 1906, ch. 68].

<sup>7</sup> Décret du gouverneur en conseil en date du 31 mars 1911, publié le 22 avril de la même année dans un supplément de la *Gazette du Canada*, pièce «D» jointe à l'affidavit de Pamela White, aux p. 0033 et 0036 à 0053 du dossier de demande des défendeurs.

<sup>8</sup> Dossier de demande des défendeurs, onglet 2, pièce «P» jointe à l'affidavit de Pamela White, p. 0107 à 0111.

<sup>9</sup> L.R.C. (1985), ch. A-1.

<sup>10</sup> *Beatty c. Canada (Procureur général)*, 2003 CF 1029; [2003] A.C.F. n° 1303 (C.F.) (QL), 5 septembre 2003.

<sup>11</sup> [2000] 4 C.F. 528 (C.A.) (non cité devant moi).

<sup>12</sup> *Harvard College c. Canada (Commissaire aux brevets)*, [2002] 4 R.C.S. 45 (non cité devant moi).

<sup>13</sup> Driedger, Elmer A., 2<sup>e</sup> éd. (Toronto: Butterworths, 1983).

<sup>14</sup> L.R.C. (1985), ch. P-21.