

90-T-706

90-T-706

Ronald Allan Moar (Applicant)**Ronald Allan Moar (requérant)**

v.

c.

The Privacy Commissioner of Canada and Canadian Security Intelligence Service (Respondents)

Le Commissaire à la protection de la vie privée du Canada et le Service canadien du service du renseignement de sécurité (intimés)

INDEXED AS: MOAR v. CANADA (PRIVACY COMMISSIONER) (T.D.)

RÉPERTORIÉ: MOAR c. CANADA (COMMISSAIRE À LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE) (1^{re} INST.)

Trial Division, Reed J.—Ottawa, May 14, 1991.

Section de première instance, juge Reed—Ottawa, le 14 mai 1991.

Privacy — Airline employee receiving security clearance after delay — Seeking access to personal information in CSIS files — Filing complaint under Privacy Act — Privacy Commissioner concluding CSIS refusal to allow access justified — Application for review of refusal — Privacy Commissioner moving to be struck as respondent on basis that under Act, s. 41 refusal decision, not Privacy Commissioner's recommendation, subject to judicial review — Privacy Commissioner's decision integral part of scheme — S. 41 review extends to Commissioner's condonation of refusal as well as refusal itself.

Protection des renseignements personnels — Autorisation de sécurité accordée à un employé de compagnie aérienne après un long délai — Demande de communication des renseignements personnels contenus dans les dossiers du SCRS — Dépôt de plainte sous le régime de la Loi sur la protection des renseignements personnels — Conclusion par le Commissaire à la protection de la vie privée que le refus de communication du SCRS était justifié — Recours en révision du refus — Requête introduite par le Commissaire à la protection de la vie privée en radiation de son nom à titre d'intimé par ce motif que l'art. 41 de la Loi prévoit le recours contre la décision de refus, et non pas contre la recommandation du Commissaire — La décision du Commissaire à la protection de la vie privée fait partie intégrante du processus — L'art. 41 embrasse la décision du Commissaire qui approuve le refus au même titre que le refus lui-même.

Construction of statutes — Whether French version of portion of Privacy Act, s. 41 more accurately defining scope of judicial review contemplated — No substantive difference between two versions.

Interprétation des lois — Il échet d'examiner si la version française de l'art. 41 de la Loi sur la protection des renseignements personnels définit plus fidèlement la portée du recours judiciaire prévu — Il n'y a pas de différence de fond entre les deux versions.

Practice — Parties — Privacy Commissioner moving to be struck as respondent upon application for judicial review of personal information access denial — General rule that plaintiff may name as defendants those considered cause of injury — Much of relief sought herein concerning Commissioner's handling of investigation — Motion denied.

Pratique — Parties — Requête introduite par le Commissaire à la protection de la vie privée en radiation de son nom à titre d'intimé dans le recours en révision du refus de communication de renseignements personnels — Selon la règle générale, le demandeur peut citer comme défendeurs ceux qu'il considère comme étant à l'origine du préjudice subi — En l'espèce, le recours est dirigé en grande partie contre la manière dont le Commissaire a effectué son enquête — Requête rejetée.

This was a motion by the respondent, the Privacy Commissioner, to be removed as a party to the action.

Requête, introduite par l'intimé Commissaire à la protection de la vie privée, en radiation de son nom à titre de partie à l'action.

The applicant in the principal action was engaged by Air Canada in March, 1988, to work at Vancouver International Airport, and began his duties there April 3, 1988. His employment was conditional on obtaining a security clearance after review by the Canadian Security Intelligence Service. Clearance was not granted until November 21, 1988. The applicant apparently applied to see the information on him in CSIS' files, and was denied access. He then complained to the Pri-

Le requérant dans l'action principale, engagé en mars 1988 par Air Canada, a commencé à travailler le 3 avril 1988 à l'aéroport international de Vancouver. Son engagement était subordonné à la condition qu'il obtint l'autorisation de sécurité nécessaire après contrôle par le Service canadien du renseignement de sécurité. Il n'obtint cette autorisation de sécurité que le 21 novembre 1988. Il est à présumer que le requérant a demandé à connaître les renseignements le concernant dans les

vacancy Commissioner, who informed the applicant by letter dated March 30, 1990 that he had concluded that the refusal was justified. The applicant brought an application under section 41 of the *Privacy Act*.

The Privacy Commissioner argues that the French text of section 41, which provides an applicant with “*un recours en révision de la décision de refus*”, is more precise and more in keeping with the purposes of the Act than is the English text which speaks of “a review of the matter” and that, since the decision to refuse was that of CSIS, the Privacy Commissioner is not a proper party to the action.

Held, the motion should be dismissed.

Section 41 is to be interpreted in the context of the Act as a whole. Section 12 gives a right of access to personal information contained in government files, and section 16 requires an institution which refuses access to notify an applicant of the right to complain to the Privacy Commissioner. Subsection 35(5) requires the latter to inform a complainant, where there is a continuing refusal, of the right to apply to the Court for a review. The court review is triggered only after the Privacy Commissioner has made his decision. The refusal to provide access is a continuing refusal which is supported by the decision of the Commissioner. The review contemplated by section 41 encompasses the decision of the Commissioner.

Where there is a difference between the French and English versions of a statutory provision, the version prevails which is most in keeping with the scheme of the legislation as a whole, its purpose and object. Here, however, the difference is not one of substance. If it were, the breadth of the English drafting would accord more closely with the objectives and scheme of the Act as a whole. It was not the intention of Parliament to separate out the role of the Privacy Commissioner from the purview of a section 41 review.

A plaintiff is entitled to implead those he considers to have been the cause of the injury which is the subject-matter of the action. Much of the relief sought herein concerns the Privacy Commissioner’s handling of the investigation. Accordingly, it was not only appropriate but necessary to have named that official as a respondent.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Federal Court Rules, C.R.C., c. 663, R. 324.
Official Languages Act, R.S.C., 1985, c. O-3, s. 9.
Privacy Act, R.S.C., 1985, c. P-21, ss. 12(1), 13, 19(1), 21, 22(1)(b),(2), 23(a), 26, 35, 41, 42.

dossiers du SCRS, et que cette demande a été rejetée. Il s’est plaint ensuite au Commissaire à la protection de la vie privée qui, par lettre en date du 30 mars 1990, l’a informé que d’après les résultats de l’enquête en la matière, le refus de communication était justifié. Par suite, le requérant a exercé le recours prévu à l’article 41 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Le Commissaire à la protection de la vie privée soutient que la version française de l’article 41, qui prévoit «un recours en révision de la décision de refus», est plus précise et plus conforme aux objectifs de la Loi que la version anglaise qui prévoit «a review of the matter» et qu’il n’est pas partie à l’action, le refus étant le fait du SCRS.

Jugement: la requête devrait être rejetée.

L’article 41 doit être interprété dans le contexte global de la Loi. L’article 12 reconnaît à l’individu le droit de se faire communiquer les renseignements le concernant et versés dans les dossiers de l’administration fédérale, et l’article 16 prévoit que l’institution qui refuse la communication doit informer l’intéressé qu’il peut s’en plaindre auprès du Commissaire à la protection de la vie privée. Le paragraphe 35(5) fait à ce dernier obligation, en cas de refus qui se poursuit, d’informer le plaignant de son droit de recours en révision devant la Cour. Le recours en justice n’est déclenché qu’après que le Commissaire à la protection de la vie privée a rendu sa décision. Le refus de communication est un refus qui se poursuit dans le temps et qui est confirmé par la décision du Commissaire. Le recours prévu à l’article 41 embrasse aussi la décision du Commissaire.

En cas de différence entre les versions française et anglaise d’un texte de loi, celle qui est plus conforme à l’ensemble de la législation et à ses objets l’emporte. Il n’y a cependant pas en l’espèce différence de fond. Quand bien même ce serait le cas, le libellé plus général du texte anglais cerne de plus près l’objectif visé par la Loi prise dans son ensemble. Le législateur n’entendait pas exclure le Commissaire à la protection de la vie privée du champ d’application de l’article 41.

Le demandeur a le droit de citer comme défendeur toute partie qui, à son avis, a été à l’origine du préjudice visé par l’action. En l’espèce, le recours est dirigé en grande partie contre la manière dont le Commissaire à la protection de la vie privée a effectué son enquête. Dans ce contexte, il est parfaitement indiqué, voire nécessaire, de citer ce dernier dans l’action.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Loi sur la protection des renseignements personnels, L.R.C. (1985), chap. P-21, art. 12(1), 13, 19(1), 21, 22(1)(b),(2), 23(a), 26, 35, 41, 42.
Loi sur les langues officielles, L.R.C. (1985), chap. O-3, art. 9.
Règles de la Cour fédérale, C.R.C., chap. 663, Règle 324.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Ternette v. Solicitor General of Canada, [1984] 2 F.C. 486; (1984), 10 D.L.R. (4th) 587; [1984] 5 W.W.R. 612; 32 Alta. L.R. (2d) 310; 9 Admin. L.R. 24 (T.D.). ^a

REFERRED TO:

R. v. Compagnie Immobilière BCN Ltée, [1979] 1 S.C.R. 865; [1979] C.T.C. 71; (1979), 79 DTC 5068; 25 N.R. 361. ^b

AUTHORS CITED

Beaupré, Remi Michael. *Construing Bilingual Legislation in Canada*, Toronto: Butterworths, 1981.

Meagher, Arthur I. and Meagher, Ronald A. *Parties to an Action*, Toronto: Butterworths, 1988. ^c

COUNSEL:

Peter F. Pauwels for applicant.

John E. M. Lawrence, Q.C. for respondent Privacy Commissioner of Canada. ^d

Mary A. Humphries for respondent Canadian Security Intelligence Service. ^e

SOLICITORS:

Lauk & Associates, Vancouver, for applicant.

Blake, Cassels & Graydon, Vancouver, for respondent Privacy Commissioner of Canada. ^f

Deputy Attorney General of Canada for respondent Canadian Security Intelligence Service. ^g

The following are the reasons for order rendered in English by

REED J.: This is an application by the Privacy Commissioner seeking to be removed as a respondent from these proceedings. The proceedings to which the application relates is one by which the applicant is seeking a review of a refusal to provide him with access to personal information sought pursuant to subsection 12(1) of the *Privacy Act*, R.S.C., 1985, c. P-21: ^h

12. (1) Subject to this Act, every individual who is a Canadian citizen or a permanent resident within the meaning of the *Immigration Act* has a right to and shall, on request, be given access to ⁱ

JURISPRUDENCE

DÉCISION APPLIQUÉE:

Ternette c. Solliciteur général du Canada, [1984] 2 C.F. 486; (1984), 10 D.L.R. (4th) 587; [1984] 5 W.W.R. 612; 32 Alta. L.R. (2d) 310; 9 Admin. L.R. 24 (1^{re} inst.).

DÉCISION CITÉE:

R. c. Compagnie Immobilière BCN Ltée, [1979] 1 R.C.S. 865; [1979] C.T.C. 71; (1979), 79 DTC 5068; 25 N.R. 361.

DOCTRINE

Beaupré, Remi Michael. *Interprétation de la législation bilingue*, Montréal: Wilson et Lafleur Ltée, 1986.

Meagher, Arthur I. et Meagher, Ronald A. *Parties to an Action*, Toronto: Butterworths, 1988.

AVOCATS:

Peter F. Pauwels pour le requérant.

John E. M. Lawrence, c.r., pour l'intimé Commissaire à la protection de la vie privée du Canada.

Mary A. Humphries pour l'intimé Service canadien du renseignement de sécurité.

PROCUREURS:

Lauk & Associates, Vancouver, pour le requérant.

Blake, Cassels & Graydon, Vancouver, pour l'intimé Commissaire à la protection de la vie privée du Canada.

Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé Service canadien du renseignement de sécurité.

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

LE JUGE REED: Requête a été introduite par le Commissaire à la protection de la vie privée en radiation de son nom à titre d'intimé dans cette action, où le requérant au principal exerce un recours en révision du refus de lui communiquer des renseignements personnels sous le régime du paragraphe 12(1) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. (1985), chap. P-21: ^h

12. (1) Sous réserve des autres dispositions de la présente loi, tout citoyen canadien et tout résident permanent, au sens de la *Loi sur l'immigration*, a le droit de se faire communiquer sur demande: ⁱ

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

(b) any other personal information about the individual under the control of a government institution with respect to which the individual is able to provide sufficiently specific information on the location of the information as to render it reasonably retrievable by the government institution.

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

b) les autres renseignements personnels le concernant et relevant d'une institution fédérale, dans la mesure où il peut fournir sur leur localisation des indications suffisamment précises pour que l'institution fédérale puisse les retrouver sans problèmes sérieux.

Facts and Procedural History

The applicant obtained employment with Air Canada at the Vancouver International Airport in March, 1988. He commenced work there on April 3, 1988. That employment was conditional on the applicant obtaining security clearance which was carried out, in part at least, by the Canadian Security Intelligence Service ("CSIS").

There was, what seemed to the applicant, considerable delay in proceeding with that clearance process. (The applicant was granted security clearance on November 21, 1988.) It is not clear from the material on the file exactly when he sought access to the personal information concerning him which exists on CSIS files. The applicant's affidavit of July 16, 1990 states that "he filed a complaint under s. 12(1) of the *Privacy Act* on September 12, 1989". Subsection 12(1) gives an individual the right to have access to information but it is not pursuant to that section that a complaint to the Privacy Commissioner is made. Since the application before me came by way of Rule 324 [*Federal Court Rules*, C.R.C., c. 663], an application in writing, and since the exact sequence of events is not crucial for present purposes, I have not sought clarification of this aspect of the case. I have assumed that there was a prior refusal by CSIS, of a request made pursuant to subsection 12(1) and section 13 which gave rise to the complaint to the Privacy Commissioner on September 12, 1989.

In any event, in a letter dated March 30, 1990 the Privacy Commissioner wrote to the applicant stating that the Commissioner's investigation had led him to conclude that the refusal by CSIS to provide access to the information was justified pursuant to sections 19(1), 21, 22(1)(b),(2), 23(a) and 26 of the *Privacy Act*. These allow refusal in cases: where the personal information concerning the individual has been

Les faits de la cause et le contexte procédural

Engagé en mars 1988 par Air Canada, le requérant a commencé à travailler le 3 avril 1988 à l'aéroport international de Vancouver. Cet engagement était subordonné à la condition que le requérant obtînt l'autorisation de sécurité nécessaire, dont une partie au moins relevait du Service canadien du renseignement de sécurité («SCRS»).

Le requérant trouvait que l'enquête de sécurité prenait beaucoup trop de temps (il obtint l'autorisation de sécurité le 21 novembre 1988). Le dossier ne permet pas de savoir exactement à quel moment il a demandé à connaître les renseignements personnels le concernant dans les dossiers du SCRS. Son affidavit en date du 16 juillet 1990 indique qu'[TRADUCTION]«il a déposé le 12 septembre 1989 une plainte en application du paragraphe 12(1) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*». Le paragraphe 12(1) prévoit le droit de se faire communiquer les renseignements, mais ne régit pas les plaintes auprès du Commissaire à la protection de la vie privée. Attendu que la demande dont la Cour est saisie est fondée sur la Règle 324 [*Règles de la Cour fédérale*, C.R.C., chap. 663] relative aux requêtes par écrit et que l'ordre chronologique des faits n'est pas crucial pour notre propos, je n'ai pas cherché à clarifier cette question. Je présume qu'il y a eu un refus de la part du SCRS d'accéder à une demande faite en application du paragraphe 12(1) et de l'article 13, ce qui a motivé la plainte faite le 12 septembre 1989 auprès du Commissaire à la protection de la vie privée.

Quoi qu'il en soit, le Commissaire, par lettre en date du 30 mars 1990, a informé le requérant que son enquête l'a conduit à conclure que le refus du SCRS de communiquer les renseignements à ce dernier était justifié par application des articles 19(1), 21, 22(1)(b), (2), 23a) et 26 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Ces dispositions autorisent le refus dans les cas suivants: les renseignements per-

obtained in confidence from another level of government or one of its institutions; where disclosure could reasonably be expected to be injurious to the conduct of international affairs, the defence of Canada, or the efforts of Canada to detect or prevent subversive activities; where disclosure could reasonably be expected to be injurious to the enforcement of law or the conduct of lawful investigations; where the information was obtained from a confidential source in the course of a lawful investigation; where it was prepared for an investigative body for the determination of whether to grant security clearance; where it contains personal information concerning others in addition to information concerning the person making the request for access.

After receiving the Privacy Commissioner's letter, the applicant commenced the present proceedings pursuant to section 41 of the *Privacy Act*. The original application cited only the Privacy Commissioner as a respondent and contains the following allegations:

1. That the Appellant has a right to access pursuant to the Privacy Act which right has been abridged by the Respondent without sufficient grounds.

2. That the decision of the Respondent to apply the provision of s. 19(1) of the Privacy Act in the absence of a finding that the information which was obtained from an institution of a municipal government was obtained in confidence is wrong in law.

3. That the decision of the Respondent to apply the provision of s. 19(1) of the Privacy Act in the absence of a finding that the information which was obtained from an institution of the municipal government, was not released because the institution having been fully and objectively informed of the nature of the application of the Applicant denied its consent to the release of the information is wrong in law.

4. That as the documents which are the subject matter of the application relate to the employment of the Appellant, it is reasonable to conclude that the grounds claimed by the Privacy Commissioner pursuant to s. 22(1)(b) of the Privacy Act are unreasonable, inapplicable and/or irrelevant to the application of the Appellant under s. 12(1) of the Privacy Act.

5. That the Respondent erred in law in applying the wrong standard or no standard at all with respect to his findings as to

sonnels concernant l'individu ont été obtenus à titre confidentiel d'un autre ordre de gouvernement ou de l'un de ses organismes; la divulgation risquerait vraisemblablement de porter préjudice à la conduite des affaires internationales, à la défense du Canada, ou à ses efforts de détection ou de prévention d'activités subversives; la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire aux activités destinées à faire respecter les lois ou au déroulement d'enquêtes licites; les renseignements ont été obtenus d'une source confidentielle au cours d'une enquête licite; les renseignements ont été préparés à l'intention d'un organisme d'enquête en vue de décider s'il y a lieu de donner l'autorisation de sécurité; les renseignements portent aussi sur un autre individu que celui qui fait la demande.

Ayant reçu la lettre du Commissaire à la protection de la vie privée, le requérant a intenté cette procédure en application de l'article 41 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. La requête initiale ne citait que le Commissaire à la protection de la vie privée comme intimé, avec les conclusions suivantes:

[TRADUCTION] 1. L'appelant tient de la Loi sur la protection des renseignements personnels le droit de consulter son propre dossier, lequel droit lui a été dénié par l'intimé sans motifs satisfaisants.

2. L'intimé a pris une décision contraire à la loi en appliquant la disposition du paragraphe 19(1) de la Loi sur la protection des renseignements personnels sans avoir constaté que les renseignements en cause ont été obtenus à titre confidentiel d'une administration municipale.

3. L'intimé a pris une décision contraire à la loi en appliquant la disposition du paragraphe 19(1) de la Loi sur la protection des renseignements personnels sans avoir constaté que les renseignements en cause, obtenus d'une administration municipale, n'ont pas été communiqués parce que, ayant été pleinement et objectivement informée de la nature de la demande du requérant, cette administration n'a pas consenti à leur communication.

4. Étant donné que les documents visés par la demande ont un effet sur l'engagement du requérant, il y a lieu de conclure que les motifs invoqués par le Commissaire à la protection de la vie privée en application de l'alinéa 22(1)(b) de la Loi sur la protection des renseignements personnels sont déraisonnables, inapplicables et étrangers à la demande présentée par le requérant en application du paragraphe 12(1) de la Loi sur la protection des renseignements personnels.

5. L'intimé a commis une erreur de droit soit en appliquant la mauvaise norme soit en n'appliquant aucune norme pour ce

what "may reasonably be expected to be injurious" within the meaning of s. 21 and s. 22(1)(b).

6. That the Respondent erred in law in applying the wrong standard or no standard at all with respect to his findings as to what "may reasonably be expected to reveal" within the meaning of s. 23(a).

7. That as the documents which are the subject matter of application relate to the Applicant himself and not to others, it is reasonable to conclude that the grounds claimed by the Privacy Commissioner pursuant to s. 26 are unresonable [*sic*], inapplicable or irrelevant to the application of the Appellant under s. 12(1) of the Privacy Act.

8. That the Respondent erred in law in applying the wrong standard or no standard at all with respect to his findings as to what constitutes "personal information about an individual other than the individual who made the request" in s. 26.

9. That the Appellant was denied his right to natural justice or fairness by:

- a. the decision of the Respondent to not provide sufficient information such that the Appellant could have an opportunity to make oral or written submissions to the Respondent as to why access should be allowed.
- b. the failure of the Respondent to comply with requirements of the Privacy Act by responding in a timely fashion and in accordance with the time limitations specified in the Act.
- c. the failure of the Respondent to fully disclose the reasons for refusal except to state he is "satisfied that these exemptions are properly claimed in accordance with the law".

Counsel for the applicant was subsequently advised that CSIS also should be named as a respondent. The style of cause was subsequently so amended.

Application by Privacy Commissioner to be Removed as Respondent

The Privacy Commissioner now brings a motion to be struck out as a respondent in this application. The main argument as I understand it, is based on the text of section 41 of the *Privacy Act*:

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

qui est de sa conclusion relative à ce qui «risquerait vraisemblablement de porter préjudice» au sens de l'article 21 et de l'alinéa 22(1)b).

6. L'intimé a commis une erreur de droit soit en appliquant la mauvaise norme soit en n'appliquant aucune norme pour ce qui est de sa conclusion sur ce qui «risquerait vraisemblablement de divulguer» au sens de l'alinéa 23a).

7. Étant donné que les documents visés à la demande concernent le requérant lui-même et personne d'autre, il y a lieu de conclure que les motifs invoqués par le Commissaire à la protection de la vie privée en application de l'article 26 sont déraisonnables, inapplicables et étrangers à la demande présentée par le requérant en application du paragraphe 12(1) de la Loi sur la protection des renseignements personnels.

8. L'intimé a commis une erreur de droit soit en appliquant la mauvaise norme soit en n'appliquant aucune norme pour ce qui est de sa conclusion relative à ce qui constitue des «renseignements personnels concernant un autre individu que celui qui fait la demande» dans le cas prévu à l'article 26.

9. Le requérant a été privé de son droit à la justice naturelle ou à l'équité par:

- a. la décision de l'intimé de ne pas communiquer suffisamment de renseignements qui permettraient au requérant de lui présenter, oralement ou par écrit, des arguments en faveur de la divulgation,
- b. le fait que l'intimé ne s'est pas conformé aux impératifs de la Loi sur la protection des renseignements personnels en répondant en temps voulu et dans les délais prévus à la Loi,
- c. le fait que l'intimé n'a pas pleinement divulgué les motifs du refus, si ce n'était qu'il était «convaincu que ces exceptions ont été invoquées à bon droit, conformément à la loi».

L'avocat du requérant a été informé par la suite qu'il y avait lieu d'impliquer également le SCRS à titre d'intimé. L'intitulé de la cause a donc été modifié en conséquence.

Requête en radiation du Commissaire à la protection de la vie privée

C'est en cet état de la cause que le Commissaire à la protection de la vie privée introduit une requête en radiation de son nom comme intimé dans l'action principale. Son principal argument est, d'après ce que j'ai pu en juger, fondé sur le texte de l'article 41 de la Loi sur la protection des renseignements personnels:

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

such further time as the Court may, either before or after the expiration of those forty-five days, fix or allow. [Underlining added.]

The Commissioner argues that the French text of section 41 is more precise and more in keeping with the purposes of the *Privacy Act* and that it clearly indicates that it is the decision refusing access to the documents which is subject to review pursuant to section 41 and not the recommendations of the Privacy Commissioner. It is CSIS which gave the refusal.

There is no dispute concerning the law. When a difference exists between the French and English versions of a provision of a statute, the version which is most in keeping with the scheme of the legislation as a whole, its purpose and object, prevails: *Official Languages Act*, R.S.C., 1985, c. O-3, section 9; *R. v. Compagnie Immobilière BCN Ltée*, [1979] 1 S.C.R. 865, at pages 871-872; Beaupré R. M., *Construing Bilingual Legislation in Canada* (Toronto: Butterworths, 1981) at page 125.

It is useful to set out the respondent's written argument in this regard. In part, it is as follows:

22. Section 41 of the *Privacy Act*, in its English version, enables an individual who has been refused access to personal information and who had made a complaint to the Privacy Commissioner with respect to such refusal to "apply to the Court for a review of the matter" (emphasis added).

23. Section 41 of the *Privacy Act*, in its French version, enables an individual who has been refused access to personal information and who has made a complaint to the Privacy Commissioner with respect to such refusal to "exercer un recours en révision de la décision de refus devant la Cour" (emphasis added).

24. The Respondent respectfully submits that the French version of section 41 of the *Privacy Act* is more precise than the English version. The Respondent respectfully submits further that the French version of section 41 of the *Privacy Act* is more consonant with the scheme, intent and spirit of the *Privacy Act* which charges the head of a government institution with the responsibility, subject to the provisions of the *Privacy Act*, to grant or refuse access to personal information requested by individuals and the Privacy Commissioner with the mandate, *inter alia*, to receive complaints from individuals who have been refused access to personal information by a government institution, to review the matter and to make recommendations to the government institution in relation to the refusal.

après l'expiration du délai, le proroger ou en autoriser la prorogation. [Passages non soulignés dans l'original.]

Le Commissaire soutient que la version française de l'article 41 est plus précise et plus conforme aux objectifs de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, et qu'elle indique clairement que c'est la décision de refuser la communication des documents qui est susceptible de révision en application de l'article 41 et non pas les recommandations du Commissaire à la protection de la vie privée. Ce refus était le fait du SCRS.

Les règles de droit sont constantes en la matière. En cas de différence entre les versions française et anglaise d'un texte de loi, celle qui est plus conforme à l'ensemble de la législation et à ses objets l'emporte: *Loi sur les langues officielles*, L.R.C. (1985), chap. O-3, article 9; *R. c. Compagnie Immobilière BCN Ltée*, [1979] 1 R.C.S. 865, aux pages 871 et 872; Beaupré R. M., *Interprétation de la législation bilingue*, Montréal: Wilson et Lafleur Ltée, 1986, à la page 189:

Il convient, pour notre propos, de rappeler certains passages du mémoire de l'intimé à ce sujet:

[TRADUCTION] 22. La version anglaise de l'article 41 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* prévoit ce droit «to apply to the Court for a review of the matter» (mot non souligné dans l'original) pour quiconque s'est vu refuser communication de renseignements personnels et s'en est plaint auprès du Commissaire à la protection de la vie privée.

23. La version française de l'article 41 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* prévoit le droit d'«exercer un recours en révision de la décision de refus devant la Cour» (mots non soulignés dans l'original) pour quiconque s'est vu refuser communication de renseignements personnels et s'en est plaint auprès du Commissaire à la protection de la vie privée.

24. L'intimé fait respectueusement observer que la version française de l'article 41 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* est plus précise que la version anglaise. L'intimé fait respectueusement observer en outre que la version française de l'article 41 est plus conforme à l'objet et à l'esprit de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, qui investit le responsable de toute institution fédérale de la responsabilité, sous réserve de toutes les dispositions de cette loi, d'autoriser ou de refuser la communication des renseignements personnels demandés par des individus, et le Commissaire à la protection de la vie privée du mandat, entre autres, de recevoir les plaintes de la part d'individus auxquels une institution fédérale a refusé de communiquer les rensei-

25. The Respondent therefore respectfully submits that the word “matter” in section 41 of the Privacy Act must be taken to mean “decision to refuse” and that section 41 thus authorizes an application by an individual who has been refused access to personal information for a review of the decision of such refusal. Since the Privacy Commissioner is not empowered by the Privacy Act to make such a decision, he cannot be a respondent to an application under section 41.

Consideration

I do not share the respondent’s interpretation of section 41. It is important, as the respondent argues, to place that section within the context of the Act as a whole. Section 12 gives individuals a right of access to personal information concerning them contained in government files (subject to certain exceptions). Section 13 provides that an individual who wishes such access shall make a request in writing to the government institution which has control of the information. If the head of that institution refuses access, he or she is required to notify the individual of the refusal and of the fact that a complaint can be made to the Privacy Commissioner concerning the refusal (section 16). There is no section which in express terms gives the individual the right to make such a complaint, for example, by stating “every person who has been refused . . . may initiate a complaint with . . .”. This right is implied from the fact of the notice which must be given pursuant to section 16 and from section 29. Section 29 obligates the Privacy Commissioner to receive and investigate complaints which are received from individuals who have been refused access.

After the Privacy Commissioner has investigated a complaint he or she reports to the individual who filed it (section 35). If the report is that the complaint is well founded, a prior notification of this will have been given to the government institution (section 35) and time allowed for that institution to grant the access sought before a report is made to the complainant. Whether the Commissioner determines that the complaint is well founded and the head of the institution still refuses access or the Commissioner

gnements personnels demandés, d’instruire l’affaire et de faire des recommandations en la matière à l’institution concernée.

25. L’intimé conclut donc respectueusement que le mot «*matter*» figurant dans la version anglaise de l’article 41 de la Loi sur la protection des renseignements personnels doit être considéré comme signifiant «*décision de refus*», et que l’article 41 prévoit ainsi pour l’individu qui s’est vu refuser communication de renseignements personnels le droit de se pourvoir en contrôle judiciaire de ce refus. Comme le Commissaire à la protection de la vie privée n’est pas habilité par la Loi sur la protection des renseignements personnels à prendre cette décision, il ne peut être cité dans le cadre d’un recours exercé en application de l’article 41.

Analyse

Je ne partage pas l’interprétation donnée par l’intimé de l’article 41. Il est important, comme il le fait valoir, de placer cet article dans le contexte global de la Loi. L’article 12, à certaines exceptions près, reconnaît à l’individu le droit de se faire communiquer les renseignements personnels le concernant et versés dans les dossiers de l’administration fédérale. L’article 13 prévoit que quiconque veut se faire communiquer ces renseignements doit en faire la demande par écrit à l’institution fédérale dont ils relèvent. Si le responsable de cette institution refuse la communication, il doit notifier à l’intéressé ce refus et le fait que ce dernier peut s’en plaindre auprès du Commissaire à la protection de la vie privée (article 16). Aucune disposition ne prévoit expressément le droit pour l’individu de formuler cette plainte, par exemple en précisant que «*quiconque s’est vu refuser . . . peut porter plainte auprès de . . .*». Ce droit se dégage implicitement de l’obligation de notification prévue à l’article 16 et de l’article 29. Celui-ci fait au Commissaire à la protection de la vie privée l’obligation de recevoir et d’instruire les plaintes émanant d’individus qui se sont vu refuser communication des renseignements personnels les concernant.

Une fois l’enquête effectuée, le Commissaire à la protection de la vie privée en rend compte au plaignant (article 35). Si le rapport conclut au bien-fondé de la plainte, l’institution fédérale concernée en est informée en premier lieu (article 35) et se voit accorder un délai pour communiquer les renseignements au plaignant avant que celui-ci ne soit mis au courant du rapport. Si le Commissaire conclut au bien-fondé de la plainte et que le responsable de l’institution fédérale concernée persiste à refuser la communica-

determines that the initial refusal was justified, the complainant has a right to seek review by the Federal Court. Subsection 35(5) provides:

35...

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

Subsection 35(5) prescribes the giving of notice when a complainant is refused access and, as noted above, section 41 provides for the right of review by the Federal Court, on application by the disappointed complainant.

If the Privacy Commissioner has recommended access and the government institution has refused to comply with that recommendation, the Privacy Commissioner may in certain circumstances, apply to the Federal Court for a review of the refusal to disclose (section 42). Nothing is specifically said about the role of the Privacy Commissioner before the Federal Court in cases where continued refusal has been recommended by the Privacy Commissioner and the applicant seeks a review by the Court.

I do not think that the statutory context described above leads to a conclusion that when the applicant seeks a review pursuant to section 41, consequent upon a decision of the Privacy Commissioner upholding the institution's decision not to grant access, that the Privacy Commissioner is not to be a respondent in that action. I draw the opposite conclusion from the context to that drawn by the respondent. This is in part because the Court review is only triggered after the Privacy Commissioner has made his decision. The Privacy Commissioner's decision is an integral part of the whole scheme. I am not convinced that the difference in the wording of the French and English versions is a substantive one, or one which leads to the conclusion which it is sought to draw. The refusal to provide access is a continuing refusal. After the Commissioner's investigation, it is a refusal which in part at least, is conditioned by the fact that the Commissioner has not recommended access. The refusal is supported by the decision of the Commissioner.

tion ou si le Commissaire conclut que le refus initial était justifié, le plaignant peut se pourvoir devant la Cour fédérale conformément au paragraphe 35(5) que voici:

^a 35...

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

^b Le paragraphe 35(5) prévoit la notification au plaignant en cas de refus de communication et, comme noté plus haut, l'article 41 prévoit le droit de recours en révision devant la Cour fédérale pour le plaignant frustré.

^d Si le Commissaire à la protection de la vie privée a recommandé la communication et que l'institution fédérale concernée refuse de se conformer à cette recommandation, le Commissaire peut, dans certains cas, saisir la Cour fédérale d'un recours en révision du refus de communication (article 42). Il n'y a aucune disposition expresse sur le rôle du Commissaire à la protection de la vie privée devant la Cour fédérale dans le cas où c'est lui-même qui a recommandé le refus de communication et où le demandeur se pourvoit en contrôle judiciaire.

^e Je ne pense pas que le contexte législatif exposé ci-dessus permette de conclure qu'en cas de recours en révision, exercé par le requérant en application de l'article 41, à la suite de la décision du Commissaire à la protection de la vie privée d'approuver le refus de communication, ce recours ne concerne pas le Commissaire. Je tire de ce contexte la conclusion opposée à celle qu'a tirée l'intimé. Cela tient en partie à ce que le recours en justice n'est déclenché qu'après que le Commissaire à la protection de la vie privée a rendu sa décision, laquelle fait partie intégrante du processus dans son ensemble. Je ne suis pas convaincue que la différence de formulation entre les versions française et anglaise soit une différence de fond, ou une différence qui justifie la conclusion que l'intimé en l'espèce cherche à faire valoir. Le refus de communication est un refus qui se poursuit dans le temps. À l'issue de l'enquête du Commissaire, ce refus devient, en partie tout au moins, déterminé par le fait que celui-ci n'a pas recommandé la communi-

The review of the refusal contemplated by section 41, in my view, encompasses the decision of the Commissioner in supporting or condoning the refusal as well as the refusal itself.

I do not think much can be drawn from the fact that the Privacy Commissioner only recommends access rather than ordering such (that is, he or she reports on the validity of the individual's complaint). The general rule is that a plaintiff (or applicant) is entitled to cite as defendant (or respondent) those parties which the plaintiff considers to have been the cause of the injury which forms the subject-matter of the action (or application): Meagher and Meagher, *Parties to an Action* (Toronto: Butterworths, 1988) at page 13. In the present case much of the relief sought is directed at the Privacy Commissioner's handling of the investigation. In such circumstances I think it is entirely appropriate, indeed, necessary to have named the Privacy Commissioner as a respondent.

Also, I do not think much can be drawn from the fact that there is no express provision in the statute setting out the role of the Privacy Commissioner in applications pursuant to section 41. As has been noted above, with respect to the right of individuals to file complaints, not every eventuality need be set out in express detail in order to be contemplated under the Act. If one were applying the civil procedure rules of Quebec, it seems to me this situation would easily be encompassed by adding the Commissioner as a *mis-en-cause* and there would be no question about the appropriateness of doing so.

Lastly, if I am wrong in my interpretation of what is contemplated by "*un recours en révision de la décision de refus*" and the English version, "a review of the matter", is significantly different and broader in scope than its French counterpart, then, I think the English text more closely accords with the objectives and scheme of the Act as a whole. I cannot think it was Parliament's intention to separate out the role of the Privacy Commissioner from the purview of a section 41 review. I note that in *Ternette v. Solicitor General of Canada*, [1984] 2 F.C. 486 (T.D.), Mr.

Le refus est confirmé par la décision du Commissaire. Le recours en révision contre le refus, que prévoit l'article 41, embrasse aussi la décision du Commissaire qui confirme ou approuve ce refus, au même titre que le refus lui-même.

Je ne pense pas qu'on puisse attacher grande importance au fait que le Commissaire à la protection de la vie privée ne fait que recommander la communication, mais ne l'ordonne pas (c'est-à-dire qu'il se prononce sur le bien-fondé de la plainte de l'intéressé). La règle générale est que le demandeur (ou requérant) a le droit de citer comme défendeur (ou intimé) toute partie qui, à son avis, a été à l'origine du préjudice visé par l'action (ou la requête), Meagher et Meagher, *Parties to an Action* (Toronto: Butterworths, 1988), à la page 13. En l'espèce, le recours est en grande partie dirigé contre la manière dont le Commissaire à la protection de la vie privée a effectué son enquête. Dans ce contexte, j'estime qu'il est parfaitement indiqué, voire nécessaire, de citer ce dernier dans l'action.

De même, je ne pense pas qu'on puisse attacher une signification particulière à l'absence dans la Loi d'une disposition expresse sur le rôle du Commissaire à la protection de la vie privée dans les recours exercés en application de l'article 41. Comme noté plus haut, il n'est pas nécessaire, pour ce qui est du droit de l'individu de porter plainte, de prévoir en détail toutes les éventualités pour qu'elles tombent dans le champ d'application de la Loi. Par exemple, si l'action était soumise à l'application des règles de procédure de droit civil du Québec, je pense qu'on pourrait facilement régler le problème par la mise en cause du Commissaire et personne ne songerait à contester pareille solution.

Finalement, même si je me trompe dans mon interprétation du sens de «recours en révision de la décision de refus» et que l'expression correspondante de la version anglaise, «*a review of the matter*», soit bien différente de la version française et ait un sens plus large, je pense que le texte anglais cerne de plus près l'objectif visé par la Loi prise dans son ensemble. Je ne pense pas que le législateur ait voulu exclure le Commissaire à la protection de la vie privée du champ d'application de l'article 41. Il y a lieu de rappeler à ce sujet cette observation incidente du juge

Justice Strayer, by way of *dicta*, made some comments respecting the role of the Privacy Commissioner in section 41 cases, at pages 491-492:

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

I believe, however, that having regard to the Act and the notice of motion this application should be treated as one under section 41 of the Act whereby "Any individual who has been refused access to personal information requested under subsection 12(1) may, if a complaint has been made to the Privacy Commissioner in respect of the refusal, apply to the Court for a review of the matter . . .". It appears to me that the generality of the words "review of the matter" is sufficient to allow me, within the limits otherwise imposed by the Act, to review the conduct of the Governor in Council, the Solicitor General, the RCMP, and the Privacy Commissioner as it relates to the refusal to provide the applicant with the information he seeks. [Underlining added.]

I share this view.

Conclusion

For the reasons given the respondent's application will be dismissed.

Strayer dans *Ternette c. Solliciteur général du Canada*, [1984] 2 C.F. 486 (1^{re} inst.), aux pages 491 et 492, au sujet du rôle du Commissaire à la protection de la vie privée dans les affaires touchant l'article 41:

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

Toutefois, je crois que, compte tenu de la Loi et de l'avis de requête, la présente demande devrait être traitée comme fondée sur l'article 41 de la Loi selon lequel «L'individu qui s'est vu refuser communication de renseignements personnels demandés en vertu du paragraphe 12(1) et qui a déposé ou fait déposer une plainte à ce sujet devant le Commissaire à la protection de la vie privée peut . . . exercer un recours en révision de la décision de refus devant la Cour.» Il me semble que le caractère général des mots «révision de la décision» est suffisant pour me permettre, à l'intérieur des limites qui sont autrement imposées par la Loi, d'examiner la conduite du gouverneur en conseil, du solliciteur général, de la GRC et du Commissaire à la protection de la vie privée en ce qui a trait au refus de communiquer au requérant les renseignements qu'il cherche à obtenir. [Passages non soulignés dans l'original.]

Je partage cette vue.

Décision

Par ces motifs, la requête de l'intimé sera rejetée.