

T-2687-85

T-2687-85

**Information Commissioner (Applicant)**

v.

**Minister of Fisheries and Oceans (Respondent)**

INDEXED AS: CANADA (INFORMATION COMMISSIONER) v. CANADA (MINISTER OF FISHERIES AND OCEANS)

Trial Division, Denault J.—Ottawa, February 15 and March 22, 1988.

*Access to information — Names of recipients of permits to observe seal hunt withheld on ground exempt under Access to Information Act, s. 19 as personal information — Privacy Act, s. 3(1) definition of “personal information” interpreted — Phrase “including granting of licence or permit” clarifying meaning of “discretionary benefit of financial nature”, not additional exception to definition — Permits in question personal information as not discretionary benefit of financial nature.*

*Privacy — Privacy Act, s. 3(1) definition of “personal information” interpreted — “Including granting of licence or permit” clarifying “discretionary benefit of financial nature” not additional exception to definition.*

*Fisheries — Names of recipients of permits under Seal Protection Regulations to observe seal hunt withheld under Access to Information Act — Privacy Act, s. 3(1) definition of “personal information” interpreted — Permits in question not discretionary benefits of financial nature — Constitute personal information.*

This was an application pursuant to paragraph 42(1)(a) of the *Access to Information Act* for a review of the respondent's refusal to disclose the names of the recipients of permits to observe the seal hunt from 1975-1983. The Department of Fisheries and Oceans took the position that the information sought was personal and therefore exempt from disclosure pursuant to section 19 of the *Access to Information Act*. The Information Commissioner advised that such information should be disclosed under the exception to the definition of personal information in section 3 of the *Privacy Act*. That exception provides that personal information does not include “information relating to any discretionary benefit of a financial nature, including the granting of a licence or permit”. The applicant submitted that the words “including the granting of a licence or permit” in paragraph 3(1) creates an additional exception to the definition of “personal information”. The issue was whether the words “the granting of a licence or permit” extend the term “discretionary benefit of a financial nature”, or

**Commissaire à l'information (requérant)**

c.

**Ministre des Pêches et des Océans (intimé)**

RÉPERTORIÉ: CANADA (COMMISSAIRE À L'INFORMATION) c. CANADA (MINISTRE DES PÊCHES ET DES OCÉANS)

b Division de première instance, juge Denault—Ottawa, 15 février et 22 mars 1988.

*Accès à l'information — Refus de communiquer les noms des titulaires de permis d'observation pour la chasse aux phoques pour le motif qu'il s'agit de renseignements personnels qui font l'objet d'une exemption en application de l'art. 19 de la Loi sur l'accès à l'information — Interprétation de la définition de l'expression «renseignements personnels» donnée à l'art. 3(1) de la Loi sur la protection des renseignements personnels — Les mots «notamment la délivrance d'un permis ou d'une licence» précisent le sens des mots «avantages financiers facultatifs» et ne constituent pas une exception additionnelle — Les permis en question sont des renseignements personnels car il ne s'agit pas de renseignements concernant des avantages financiers facultatifs.*

*Protection des renseignements personnels — Interprétation de la définition de l'expression «renseignements personnels» donnée à l'art. 3(1) de la Loi sur la protection des renseignements personnels — Les mots «notamment la délivrance d'un permis ou d'une licence» précisent la portée des mots «avantages financiers facultatifs» et ne constituent pas une exception additionnelle à la définition.*

*Pêches — Refus de communiquer les noms des titulaires de permis d'observation pour la chasse aux phoques délivrés en application du Règlement sur la protection des phoques en vertu de la Loi sur l'accès à l'information — Interprétation de la définition de l'expression «renseignements personnels» donnée à l'art. 3(1) de la Loi sur la protection des renseignements personnels — Permis en question ne constituaient pas des avantages financiers facultatifs — Il s'agit de renseignements personnels.*

La Cour est saisie d'une requête fondée sur l'alinéa 42(1)a) de la *Loi sur l'accès à l'information* tendant à obtenir la révision de la décision prise par l'intimé de ne pas communiquer le nom des titulaires de permis d'observation pour la chasse aux phoques délivrés de 1975 à 1983. Selon le ministère des Pêches et des Océans, les renseignements demandés étaient personnels et donc, soustraits à l'obligation de communication en vertu de l'article 19 de la *Loi sur l'accès à l'information*. Le commissaire à l'information a exprimé l'avis que ces renseignements devraient être communiqués parce qu'ils sont visés par une exception prévue par la définition de l'expression «renseignements personnels» à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. L'exception prévoit que les renseignements personnels ne comprennent pas «les renseignements concernant des avantages financiers facultatifs, notamment la délivrance d'un permis ou d'une licence». Le requérant a soutenu que l'adjonction des mots «notamment la délivrance d'un permis ou d'une licence» à l'alinéa 3(1) a pour effet de créer une

whether they were intended as a specific illustration of a type of benefit intended to be encompassed by the exception.

*Held*, the application should be dismissed.

It is clear from the structure of the section that the phrase "including the granting of a licence or permit" is intended to clarify the extent of the preceding phrase "discretionary benefit of a financial nature". This is even clearer in the French version which uses the word "notamment" which translates as "notably, especially" or "particularly". This construction does not result in a redundancy. The words "licence or permit" are not synonymous with discretionary financial benefit as there are licences and permits which are not of a financial nature.

The applicant argued that the purpose behind the exclusions in the definition of personal information was to require disclosure of information relating to the dispensing of government largesse and that material relating to the grant of any licence or permit should be publicly available. Such a broad interpretation was supported neither by the purposes of the two Acts nor by the plain meaning of the words in paragraph 3(1). The question as to whether a permit issued under subsections 11(8) and (9) of the *Seal Protection Regulations* comes within the meaning of paragraph (1) of the definition of personal information in section 3 of the *Privacy Act* was to be answered in the negative.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Access to Information Act*, S.C. 1980-81-82-83, c. 111 (Schedule I), ss. 2, 19, 42(1)(a).  
*Privacy Act*, S.C. 1980-81-82-83, c. 111 (Schedule II), ss. 2, 3.  
*Seal Protection Regulations*, C.R.C., c. 833, s. 11 (as am. by SOR/78-167, s. 3).

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### REFERRED TO:

- Dilworth v. Commissioner of Stamps*, [1899] A.C. 99 (P.C.); *Phillips v. Joseph*, [1932] 4 D.L.R. 261 (Ont. C.A.); *United Brotherhood of Carpenters and Joiners of Amer. Loc. 1928 v. Citation Indust. Ltd.* (1983), 46 B.C.L.R. 129 (S.C.).

##### AUTHORS CITED

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

##### COUNSEL:

- M. L. Phelan and P. J. Wilson* for applicant.

exception additionnelle à la définition de l'expression «renseignements personnels». La question à résoudre était de savoir si les mots «la délivrance d'un permis ou d'une licence» étendaient la portée des mots «avantages financiers facultatifs» ou si le législateur avait voulu fournir un exemple précis d'un type a d'avantage financier visé par l'exception.

*Jugement*: la requête devrait être rejetée.

Il ressort clairement de la structure de l'article que les mots «including the granting of a licence or permit (notamment la délivrance d'un permis ou d'une licence)» employés dans la b version anglaise visent à étendre le sens des mots «avantages financiers facultatifs» qui les précèdent. Cela est encore plus clair dans la version française où est employé le mot «notamment» qui signifie «entre autres, spécialement ou particulièrement». Cette formulation n'entraîne pas de redondance. Les mots «permis ou d'une licence» ne sont pas synonymes de c l'expression avantages financiers facultatifs car il existe des licences et des permis qui ne revêtent pas de caractère financier.

Le requérant a soutenu que l'objet des exceptions prévues par la définition de l'expression renseignements personnels était d'exiger la communication des renseignements concernant l'attribution par le gouvernement de privilèges et de largesses et que les documents se rapportant à la délivrance d'un permis ou d'une licence devraient être communiqués au public. Cette d interprétation large n'est pas conforme à l'objet des deux Lois ni au sens ordinaire des mots employés à l'alinéa 3(1). La question de savoir si le permis délivré en application des e paragraphes 11(8) et (9) du *Règlement sur la protection des phoques* est visé par la définition donnée à l'expression «renseignements personnels» à l'alinéa 3(1) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* devait recevoir une réponse négative.

#### f LOIS ET RÈGLEMENTS

- Loi sur l'accès à l'information*, S.C. 1980-81-82-83, chap. 111 (annexe I), art. 2, 19, 42(1)a).  
*Loi sur la protection des renseignements personnels*, S.C. 1980-81-82-83, chap. 111 (annexe II), art. 2, 3.  
*Règlement sur la protection des phoques*, C.R.C., chap. 833, art. 11 (mod. par DORS/78-167, art. 3).

#### JURISPRUDENCE

##### h DÉCISIONS CITÉES:

- Dilworth v. Commissioner of Stamps*, [1899] A.C. 99 (P.C.); *Phillips v. Joseph*, [1932] 4 D.L.R. 261 (C.A. Ont.); *United Brotherhood of Carpenters and Joiners of Amer. Loc. 1928 v. Citation Indust. Ltd.* (1983), 46 B.C.L.R. 129 (C.S.).

##### i DOCTRINE

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

##### AVOCATS:

- M. L. Phelan et P. J. Wilson* pour le requérant.

*Barbara McIsaac* for respondent.

*Barbara McIsaac* pour l'intimé.

SOLICITORS:

*Osler, Hoskin & Harcourt*, Ottawa, for applicant. <sup>a</sup>  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.

PROCUREURS:

*Osler, Hoskin & Harcourt*, Ottawa, pour le requérant.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour l'intimé.

*The following are the reasons for judgment rendered in English by* <sup>b</sup>

*Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par*

DENAULT J.: This is an application pursuant to paragraph 42(1)(a) of the *Access to Information Act* [S.C. 1980-81-82-83, c. 111 (Schedule I)], filed December 11, 1985. The Information Commissioner seeks a review of the respondent's refusal to disclose to Ainslie Willock copies of applications requesting permission under the *Seal Protection Regulations*, C.R.C., c. 833, as amended, for access to the seal hunt from 1975-1983 in respect of which permits were ultimately granted. <sup>c</sup>

LE JUGE DENAULT: La Cour est saisie d'une requête fondée sur l'alinéa 42(1)a) de la *Loi sur l'accès à l'information* [S.C. 1980-81-82-83, chap. 111 (annexe I)], qui a été déposée le 11 décembre 1985. Le commissaire à l'information demande la révision de la décision de l'intimé de ne pas communiquer à Ainslie Willock copie des demandes de permis d'observation pour la chasse aux phoques présentées de 1975 à 1983 et à l'égard desquelles un permis a été délivré, en application du *Règlement sur la protection des phoques*, C.R.C., chap. 833, modifié. <sup>d</sup>

By request dated August 17, 1983, Ainslie Willock (the "complainant") made an access to information request to the Department of Fisheries and Oceans for "copies of all applications requesting permission under the *Seal Protection Regulations* to access the seal hunt 1975-1983." <sup>e</sup>

Dans une requête en date du 17 août 1983, Ainslie Willock (la «plaignante») a présenté au ministère des Pêches et des Océans une demande visant à obtenir communication d'une copie de [TRADUCTION] «toutes les demandes de permis d'observation pour la chasse aux phoques faites de 1975 à 1983, en application du *Règlement sur la protection des phoques*». <sup>f</sup>

The complainant was informed by the Department of Fisheries and Oceans that her request was being refused on grounds that the information sought was personal information and exempt from disclosure pursuant to section 19 of the *Access to Information Act*. Section 19 provides that the head of government institution shall refuse to disclose any record requested under the Act which contains personal information as defined in section 3 of the *Privacy Act* [S.C. 1980-81-82-83, c. 111 (Schedule II)]. Miss Willock complained to the Information Commissioner about the refusal to disclose the records to her. <sup>g</sup>

La plaignante a été informée par le ministère des Pêches et des Océans que sa demande avait été rejetée parce que les documents demandés contenaient des renseignements personnels qui ne sont pas communiqués en vertu de l'article 19 de la *Loi sur l'accès à l'information*. L'article 19 dispose que le responsable d'une institution fédérale est tenu de refuser la communication de documents contenant des renseignements personnels visés à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* [S.C. 1980-81-82-83, chap. 111 (annexe II)]. Madame Willock a déposé une plainte auprès du commissaire à l'information au sujet du refus opposé à sa demande de communication. <sup>h</sup>

The matter was investigated by the Information Commissioner, and by letter dated September 10, 1985, the Assistant Information Commissioner <sup>i</sup>

Le commissaire à l'information a mené une enquête sur la plainte. Dans une lettre datée du 10 septembre 1985, le commissaire adjoint à l'infor- <sup>j</sup>

wrote to the Minister of Fisheries and Oceans that the office of the Information Commissioner "agreed generally with your officials that the requested records are indeed personal information since they include the names and other identifying characteristics of persons who have applied for Seal Hunt Visitors Permits." However, the Information Commissioner went on to advise that, "details of the applications should be disclosed in those cases where permits ultimately were granted, since those records came under the exception of the definition of personal information in section 3 of the *Privacy Act*."

It was the position of the Information Commissioner's office that permits which were granted resulted in the information falling under an exception to the definition personal information contained in section 3 of the *Privacy Act*. That exception reads as follows:

3. ...

but, for the purposes of ... section 19 of the *Access to Information Act*, [personal information] does not include

(1) information relating to any discretionary benefit of a financial nature, including the granting of a licence or permit, conferred on an individual, including the name of the individual and the exact nature of the benefit, ...

By letter to the Assistant Information Commissioner dated October 16, 1985, Pierre Asselin, Q.C., Senior Counsel to the Department of Fisheries and Oceans, responded to the Assistant Commissioner's recommendation by refusing to disclose information relating to those permit applications which were granted on grounds that information relating to the granting of a licence or permit is only subject to disclosure where such granting constitutes a discretionary benefit of a financial nature, and that permits to visit and observe the seal hunt are not discretionary benefits of a financial nature.

The permits in question are issued by the Department of Fisheries and Oceans in accordance with subsections 11(6), (7), (8) and (9) of the *Seal Protection Regulations*, C.R.C., c. 833, as amend-

mation faisait savoir au ministre des Pêches et des Océans que le bureau du commissaire à l'information [TRADUCTION] «admettait d'une manière générale avec [ses] fonctionnaires que les documents demandés constituaient en effet des renseignements personnels puisqu'ils contenaient le nom et d'autres caractéristiques permettant d'identifier les personnes qui ont demandé la délivrance d'un permis d'observation pour la chasse aux phoques». Toutefois, le commissaire à l'information exprimait plus loin l'avis que les [TRADUCTION] «détails des demandes devraient être communiqués dans les cas où des permis ont été délivrés car ces documents sont visés par une exception prévue par la définition de l'expression renseignements personnels à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*».

Selon le bureau du commissaire à l'information, par suite de la délivrance des permis, les documents sont visés par l'exception prévue par l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. L'exception est rédigée comme suit:

3. ...

étant entendu que, pour l'application ... de l'article 19 de la *Loi sur l'accès à l'information*, les renseignements personnels ne comprennent pas les renseignements concernant:

1) des avantages financiers facultatifs, notamment la délivrance d'un permis ou d'une licence accordés à un individu, y compris le nom de celui-ci et la nature précise de ces avantages;

En réponse à cette recommandation, Pierre Asselin, c.r., avocat-conseil principal auprès du ministère des Pêches et des Océans, a refusé dans une lettre adressée au commissaire adjoint à l'information en date du 16 octobre 1985, de communiquer des renseignements au sujet des demandes de permis auxquelles on avait fait droit, parce que les renseignements relatifs à la délivrance d'une licence ou d'un permis ne font l'objet d'une communication que si cette délivrance constitue un avantage financier facultatif et que les permis d'observation pour la chasse aux phoques ne sont pas des avantages financiers facultatifs.

Les permis en question sont délivrés par le ministère des Pêches et des Océans conformément aux paragraphes 11(6), (7), (8) et (9) du *Règlement sur la protection des phoques*, C.R.C., chap.

ed [by SOR/78-167, s. 3]. Those Regulations provide as follows:

11. ...

(6) No person shall, unless he is the holder of a licence or a permit, approach within half a nautical mile of any area in which a seal hunt is being carried out.

(7) Subsection (6) does not apply to

- a) commercial flights operating on scheduled flight plans;
- b) a peace officer employed by or assisting the Department of the Environment;
- c) scientists, technicians and observers employed by the Department of the Environment or are present at a seal hunt at the request of the Department of the Environment; and
- d) commercial vessels transiting waters in which a seal hunt is being conducted.

(8) An application for a permit required pursuant to subsection (6) shall be in the Minister's office on or before the 20th day of February in respect of the year for which the permit is requested.

(9) An application for a permit required pursuant to subsection (6) shall contain;

- a) the name, address, professional association and occupation of every person to be covered by the permit;
- b) a detailed statement of the reasons why the permit is required;
- c) the method of transportation that will be used to go to and from the area of the seal hunt;
- d) the name, number or description of the vehicle that will be used to go to and from the area of the seal hunt;
- e) the area and dates for which the permit is required; and

f) such other information as may be required to verify or explain the information required in paragraphs (a) to (e).

A copy of a permit application, in blank, is included in the application record and so is a copy of a seal hunt access permit. In his memorandum of argument, the respondent concedes that there may be some information in the applications in question which would not or could not identify the individual in question. To the extent that such information can reasonably be severed from the rest of the document, the respondent is prepared to release it under section 25 of the Act. Indeed, during the course of these proceedings, all information in the applications except the names of certain permit recipients, was released to the complainant. The issue in this application, therefore, is limited to the disclosure of those names.

The parties have agreed that the matter of whether or not disclosure should be made of the records remaining in issue, consisting of the undisclosed names of those who were granted permits,

833, modifié [par DORS/78-167, art. 3]. Les dispositions pertinentes sont ainsi conçues:

11. ...

(6) À moins d'être titulaire d'un permis, il est interdit d'approcher à moins d'un demi-mille marin de toute région où une chasse aux phoques est en cours.

(7) Le paragraphe (6) ne s'applique pas

- a) aux vols commerciaux suivant un plan de vol établi;
- b) au personnel d'exécution employé par le ministère de l'Environnement ou lui venant en aide;
- c) aux scientifiques, techniciens et observateurs employés par le ministère de l'Environnement ou présents, à sa demande, à une chasse aux phoques; et
- d) aux bateaux commerciaux sillonnant les eaux où se pratique une chasse au phoque.

(8) Les demandes d'autorisation requises en vertu du paragraphe (6) doivent parvenir au bureau du Ministre au plus tard le 20 février de chaque année pour laquelle un permis est demandé.

(9) La demande de permis requise selon le paragraphe (6) doit contenir

- a) les noms, adresses, associations professionnelles et occupations de toutes les personnes touchées par le permis;
- b) un énoncé détaillé des raisons pour lesquelles le permis est nécessaire;
- c) le moyen de transport qui sera utilisé pour se rendre au lieu de chasse et en revenir;
- d) le nom, le numéro ou la description du véhicule qui sera utilisé pour se rendre au lieu de chasse et en revenir;
- e) la région et les dates pour lesquelles est demandée le permis; et
- f) toute autre information pouvant être exigée pour vérifier ou expliquer les renseignements requis aux alinéas a) à e).

Une copie du formulaire de demande de permis est versée au dossier, de même qu'une copie du permis d'observation pour la chasse aux phoques. Dans son exposé des arguments, l'intimé reconnaît que certaines des informations contenues dans les demandes en question ne permettent ou ne pourraient pas permettre d'établir l'identité des individus visés. Dans la mesure où ces informations peuvent être retranchées du document sans problèmes sérieux, l'intimé est disposé à les communiquer en application de l'article 25 de la Loi. De fait, pendant l'instance, tous les renseignements contenus dans les demandes, sauf le nom de certains titulaires de permis, ont été communiqués à la plaignante. Par conséquent, le litige porte uniquement sur la divulgation de ces noms.

Les parties ont convenu que le problème de la communication des documents qui font l'objet du litige, soit les noms de ceux qui ont obtenu un

may be resolved by answering the following question:

Is a permit issued pursuant to Subsections (8) and (9) of Section 11 of the *Seal Protection Regulations*, C.R.C. 1978, c. 833 as amended, "information relating to any discretionary benefit of a financial nature, including the granting of a licence or permit, conferred on an individual" within the meaning of paragraph (1) of the definition of personal information in Section 3 of the *Privacy Act*?

Section 19 of the *Access to Information Act* provides as follows:

19. (1) Subject to subsection (2), the head of a government institution shall refuse to disclose any record requested under this Act that contains personal information as defined in section 3 of the *Privacy Act*.

(2) The head of a government institution may disclose any record requested under this Act that contains personal information if;

- a) the individual to whom it relates consents to the disclosure;
- b) the information is publicly available; or
- c) the disclosure is in accordance with section 8 of the *Privacy Act*.

Section 3 of the *Privacy Act* defines "personal information" as:

3. ...

... information about an identifiable individual that is recorded in any form including, without restricting the generality of the foregoing, ...

Thereafter, paragraphs (a) through (i) give some specific examples of personal information. The definition then goes on to provide:

3. ...

but, for the purposes of sections 7, 8 and 26 and section 19 of the *Access to Information Act*, does not include

(1) information relating to any discretionary benefit of a financial nature, including the granting of a licence or permit, conferred on an individual, including the name of the individual and the exact nature of the benefit, and

The sole issue to be determined in this review is whether, on a plain reading of paragraph (1) of section 3 of the *Privacy Act* the words, "the granting of a licence or permit", are meant to extend the term "discretionary benefit of a financial nature" or whether they were intended by Parlia-

ment, peut être résolu en tranchant la question suivante:

[TRADUCTION] Les permis délivrés sous le régime des paragraphes 11(8) et (9) du *Règlement sur la protection des phoques*, C.R.C. 1978, chap. 833, modifié, constituent-ils «des avantages financiers facultatifs, notamment la délivrance d'un permis ou d'une licence accordés à un individu» au sens de l'alinéa 31) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* qui définit l'expression renseignements personnels?

L'article 19 de la *Loi sur l'accès à l'information* est ainsi rédigé:

19. (1) Sous réserve du paragraphe (2), le responsable d'une institution fédérale est tenu de refuser la communication de documents contenant les renseignements personnels visés à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

(2) Le responsable d'une institution fédérale peut donner communication de documents contenant des renseignements personnels dans les cas où:

- a) l'individu qu'ils concernent y consent;
- b) le public y a accès;
- c) la communication est conforme à l'article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

L'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* définit l'expression «renseignements personnels» comme suit:

3. ...

... Les renseignements, quels que soient leur forme et leur support, concernant un individu identifiable, notamment: ...

Des exemples précis sont fournis aux alinéas a) à i). Plus loin, la définition prévoit ce qui suit:

3. ...

... étant entendu que, pour l'application des articles 7, 8 et 26, et de l'article 19 de la *Loi sur l'accès à l'information*, les renseignements personnels ne comprennent pas les renseignements concernant:

1) des avantages financiers facultatifs, notamment la délivrance d'un permis ou d'une licence accordés à un individu, y compris le nom de celui-ci et la nature précise de ces avantages;

La seule question à résoudre dans le présent examen est celle de savoir si une simple lecture de l'alinéa 31) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* permet de déterminer si le législateur avait l'intention d'étendre le sens de l'expression «avantages financiers facultatifs» en employant les mots «la délivrance d'un permis ou d'une licence» ou s'il voulait fournir un exemple

ment as a specific illustration of a type of benefit intended to be encompassed by the exception.

According to the applicant, the names of those who are granted permits pursuant to subsections (8) and (9) of section 11 of the *Seal Protection Regulations*, are not, for purposes of section 19 of the *Access to Information Act*, "personal information", by virtue of paragraph 3(1) of the *Privacy Act*, which excludes from the definition of "personal information", *inter alia*, information relating to the granting of a licence or permit. The applicant submits that the addition of the words "including the granting of a licence or permit" in paragraph 3(1) creates an additional exception to the definition of "personal information".

#### The argument continues:

Thus information relating to the granting of a licence or permit is also to be disclosed pursuant to that paragraph, in addition to information relating to discretionary benefits of a financial nature. Where the name of the recipient of a licence or permit is requested, therefore, it need not be shown that the granting of the licence or permit confers a "financial benefit of a discretionary nature" in order for the information to be disclosed.

(Applicant's Memorandum of Argument, para. 12)

In support of this proposition the applicant cites several decisions in which the word "including" has been interpreted to enlarge the meaning of words or phrases used in the body of a statute. (See, for example, *Dilworth v. Commissioner of Stamps*, [1899] A.C. 99 (P.C.), at pages 105-106; *Phillips v. Joseph*, [1932] 4 D.L.R. 261 (Ont. C.A.), at page 265; *United Brotherhood of Carpenters and Joiners of Amer. Loc. 1928 v. Citation Indust. Ltd.* (1983), 46 B.C.L.R. 129 (S.C.), at pages 133-134 and Driedger, Elmer A., *Construction of Statutes* (2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983), at pages 18-20, 115). The applicant contends that if the words "including the granting of a licence or permit" were intended only to enlarge the phrase "discretionary benefit of a financial nature" they would be redundant.

I do not agree. It is clear from the structure of the section that the phrase following "including" is intended to extend the phrase which appears

précis d'un type d'avantage financier visé par l'exception.

Selon le requérant, les noms des titulaires de permis accordés sous le régime des paragraphes 11(8) et (9) du *Règlement sur la protection des phoques* ne constituent pas, pour l'application de l'article 19 de la *Loi sur l'accès à l'information*, des «renseignements personnels» en vertu de l'alinéa 3l) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* qui exclut entre autres de la définition de l'expression «renseignements personnels» les renseignements relatifs à la délivrance d'une licence ou d'un permis. Le requérant soutient que l'adjonction des mots «notamment la délivrance d'un permis ou d'une licence» à l'alinéa 3l) a pour effet de créer une exception additionnelle à la définition de l'expression «renseignements personnels».

<sup>d</sup> Le requérant fait valoir ce qui suit:

[TRADUCTION] Ainsi les renseignements relatifs à la délivrance d'une licence ou d'un permis doivent également être communiqués en vertu de cet alinéa, en plus des informations concernant des avantages financiers facultatifs. Lorsque le nom du titulaire d'une licence ou d'un permis est demandé, il n'est donc pas nécessaire de prouver que la délivrance d'une licence ou d'un permis confère un «avantage financier facultatif» pour obtenir communication des renseignements demandés.

(Exposé des arguments du requérant, par. 12)

<sup>f</sup> À l'appui de sa thèse, le requérant invoque plusieurs décisions dans lesquelles le mot «*including*» (notamment) a été interprété pour étendre le sens de mots ou d'expressions employés dans une loi. (Voir, par exemple, *Dilworth v. Commissioner of Stamps*, [1899] A.C. 99 (P.C.), aux pages 105 et 106; *Phillips v. Joseph*, [1932] 4 D.L.R. 261 (C.A. Ont.), à la page 265; *United Brotherhood of Carpenters and Joiners of Amer. Loc. 1928 v. Citation Indust. Ltd.* (1983), 46 B.C.L.R. 129 (C.S.), aux pages 133 et 134 et Driedger, Elmer A., *Construction of Statutes* (2<sup>e</sup> éd. Toronto: Butterworths, 1983), aux pages 18 à 20 et 115). Le requérant soutient que si l'emploi des mots «notamment la délivrance d'un permis ou d'une licence» visait seulement à étendre le sens de l'expression «avantages financiers facultatifs», il y aurait redondance.

<sup>j</sup> Je ne saurais souscrire à ce raisonnement. Il ressort nettement de la structure de l'article dans sa version anglaise que l'expression qui suit le mot

immediately before it, namely "discretionary benefit of a financial nature." This is even clearer in the French version which uses the word "*notamment*" which translates as "notably", "especially" or "particularly". (Larousse, *Dictionnaire moderne* (Canada, 1984)). This construction does not result in a redundancy. The words "licence or permit" are not synonymous with discretionary financial benefit. There are licences and permits which are not of a financial nature, and it is not immediately obvious that the granting of any licence will, in itself, result in a financial benefit to the holder. The use of the phrase to clarify the extent of the exemption is understandable.

The applicant urges me to recognize and balance the purposes of the *Access to Information Act* and the *Privacy Act* when construing this section. I believe that to be an entirely appropriate approach to this problem, but it leads me to a different conclusion from that of the applicant.

The purpose sections of the two statutes are as follows:

*Access to Information Act*

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

*Privacy Act*

2. The purpose of this Act is to extend the present laws of Canada that protect the privacy of individuals with respect to personal information about themselves held by a government institution and that provide individuals with a right of access to such information.

The definition of personal information in section 3 of the *Privacy Act*, as indicated above, is divided into two parts. The first sets out what is to be included in personal information, the second sets out the exclusions. The applicant argues that the purpose behind the exclusion provisions is to require disclosure of information relating to the dispensing of government privileges or largesse. She concludes that material relating to the grant

«*including*» (notamment) vise à étendre le sens de l'expression qui apparaît immédiatement avant lui, soit «*discretionary benefit of a financial nature*» (avantages financiers facultatifs). Cela est encore plus clair dans la version française où est employé le mot «notamment» qui signifie «entre autres, spécialement ou particulièrement» (Larousse, *Dictionnaire moderne* (Canada, 1984)). Cette formulation n'entraîne pas de redondance. Les mots «licence ou permis» ne sont pas synonymes de l'expression avantage financier facultatif. Il existe des licences et des permis qui ne revêtent pas de caractère financier, et il n'est pas immédiatement évident que la délivrance d'une licence en soi confèrera un avantage financier à son titulaire. L'emploi de ces mots pour préciser la portée de l'exception est compréhensible.

Le requérant me prie instamment de tenir compte de l'objet de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* pour interpréter cette disposition. À mon avis, cette façon d'aborder le problème est tout à fait appropriée, mais j'arrive à une conclusion différente de celle du requérant.

L'objet des deux textes législatifs est rédigé en ces termes:

*Loi sur l'accès à l'information*

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

*Loi sur la protection des renseignements personnels*

2. La présente loi a pour objet de compléter la législation canadienne en matière de protection des renseignements personnels relevant des institutions fédérales et de droit d'accès des individus aux renseignements personnels qui les concernent.

La définition de l'expression «renseignements personnels» prévue par l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, telle qu'elle est énoncée ci-dessus, comporte deux parties. La première précise quels éléments doivent être inclus, la seconde formule les exceptions. Le requérant soutient que l'objet des dispositions relatives aux exceptions est d'exiger la communication des renseignements concernant l'attribution par le



of any licence or permit should be publicly available.

I do not find such a broad interpretation to be in keeping with the purposes of the two Acts. It is easy to imagine cases where information regarding the issuance of a licence would be profoundly personal and private and of little use or interest to the public. Should applications for marriage licences be disclosed? Or, within the federal jurisdiction, should the government be forced to release applications for private pilots' licences, or permits to camp or hold demonstrations on federal Crown land? Many of these would involve information which falls under the first part of section 3. I would be most reluctant, therefore, to interpret paragraph 3(1) to exclude from personal information information relating to the grant of any licence or permit.

In the final analysis, however, such considerations are really unnecessary. The plain meaning, in either language, of the words of paragraph 3(1) of the *Privacy Act* simply does not support the interpretation for which the applicant contends. Information relating to the grant of a licence or permit will only fall under paragraph 3(1) if the licence or permit constitutes a discretionary benefit of a financial nature. The licences in question here are not of that nature.

The preliminary question must therefore be answered in the negative, and the application is dismissed with costs.

gouvernement de privilèges et de largesses. Il conclut que les documents se rapportant à la délivrance de toute licence ou de tout permis devraient être communiqués au public.

<sup>a</sup> À mon avis, cette interprétation large n'est pas conforme à l'objet des deux lois. Il est facile d'imaginer des cas où les renseignements relatifs à la délivrance d'une licence seraient extrêmement personnels et confidentiels, en plus d'être d'une utilité limitée pour le public. Devrait-on communiquer les demandes de licence de mariage? Dans les domaines relevant de la juridiction fédérale, le gouvernement devrait-il être forcé de donner communication des demandes de licence de pilote privé, de permis de camper ou de permis autorisant la tenue d'une manifestation sur les terres de la Couronne fédérale? Dans bon nombre des cas, les renseignements demandés sont visés par la première partie de l'article 3. Par conséquent, je ne suis pas disposé à conclure que l'alinéa 3(1) exclut des renseignements personnels les informations concernant la délivrance de toute licence ou de tout permis.

<sup>e</sup> En dernière analyse, cependant, ces considérations sont véritablement inutiles. Le sens ordinaire des mots employés dans les deux langues à l'alinéa 3(1) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ne permet tout simplement pas de donner à cette disposition la signification que lui prête le requérant. Les renseignements relatifs à la délivrance d'une licence ou d'un permis ne sont visés par l'alinéa 3(1) que si la licence ou le permis constitue un avantage financier facultatif. Les licences qui nous occupent ne sont pas de cette nature.

<sup>h</sup> La question préliminaire reçoit donc une réponse négative, et la requête est rejetée avec dépens.