

A-167-87

A-167-87

Solicitor General of Canada (Appellant)
(Respondent)

v.

Neil Anderson Davidson (Respondent) (Applicant)

INDEXED AS: DAVIDSON v. CANADA (SOLICITOR GENERAL)

Court of Appeal, Mahoney, Stone and MacGuigan J.J.A.—Vancouver, January 26; Ottawa, February 6, 1989.

Privacy — Access to personal information in RCMP files refused — Institutional head bound by grounds originally stated in notice of refusal, with no possibility of later amendment — Canada Evidence Act s. 36.1 irrelevant to disclosure of information to person not “court, person or body with jurisdiction to compel production of information” — Common law rule against disclosure of identity of police informers not abrogated by Act s. 22(1).

Constitutional law — Charter of Rights — Equality rights — Taxation of costs where successful party lawyer acting on own behalf — Concept of equality before law requiring all self-represented litigants be treated on same basis.

Practice — Costs — Award of costs where successful party lawyer acting on own behalf — Treated as self-represented litigant for taxation of costs — To be treated otherwise offensive to concept of equality before law.

Following an investigation, which did not lead to the laying of criminal charges, into alleged illegal activities by him as Mayor of Vernon, British Columbia, the respondent sought access to any personal information about him contained in operational case records of the RCMP. This request was denied under subsection 22(2) of the *Privacy Act*—the existence of an arrangement between the RCMP and British Columbia not to disclose personal information acquired while performing police services for the Province. It was discovered, on the eve of the hearing of the application for review of the dismissal of the complaint to the Privacy Commissioner, that no such arrangement existed at the relevant time.

This is an appeal from the Trial Judge's decision allowing the application and ordering disclosure with the deletions necessary to protect the identity of the police informer(s) and a cross-appeal from the restriction to the disclosure. The respondent being a lawyer acting on his own behalf, the parties also seek directions as to taxation of costs.

Procureur général du Canada (appellant) (intimé)

a c.

Neil Anderson Davidson (intimé) (requérant)

RÉPERTORIÉ: DAVIDSON c. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL)

b

Cour d'appel, juges Mahoney, Stone et MacGuigan, J.C.A.—Vancouver, 26 janvier; Ottawa, 6 février 1989.

Protection des renseignements personnels — Une demande d'accès à des renseignements personnels contenus dans des dossiers de la GRC a été rejetée — Le responsable d'une institution fédérale est lié par les motifs qu'il a initialement allégués dans l'avis de refus, sans qu'il y ait possibilité de modification ultérieure — L'art. 36.1 de la Loi sur la preuve au Canada ne s'applique pas à la divulgation de renseignements à une personne qui ne constitue pas «un tribunal, un organisme ou une personne ayant le pouvoir de contraindre à la production de renseignements» — L'art. 22(1) n'abroge pas la règle de common law interdisant la révélation de l'identité des indicateurs de police.

Droit constitutionnel — Charte des droits — Droits à l'égalité — Taxation des frais lorsque la partie qui a gain de cause est un avocat qui agit pour son propre compte — Le concept de l'égalité devant la loi exige que tous les plaideurs qui agissent pour leur compte soient traités sur la même base.

Pratique — Frais et dépens — Adjudication des frais lorsque la partie qui a gain de cause est un avocat agissant pour son propre compte — Elle est traitée comme un plaideur qui agit pour lui-même pour la taxation des frais — Un traitement différent ferait violence au concept de l'égalité devant la loi.

À la suite d'une enquête, qui n'a pas conduit à des accusations criminelles, sur les activités illégales auxquelles il se serait livré en tant que maire de Vernon (Colombie-Britannique), l'intimé a demandé à avoir accès à tous renseignements personnels le concernant contenus dans des dossiers opérationnels de la GRC. Cette requête a été rejetée pour le motif prévu au paragraphe 22(2) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*—à savoir l'existence, entre la GRC et la Colombie-Britannique, d'une entente par laquelle la GRC s'engageait à ne pas divulguer les renseignements personnels obtenus pendant qu'elle exerçait des fonctions de police pour la province. On a découvert, à la veille de l'audition de la demande de révision du rejet de la plainte déposée auprès du Commissaire à la protection de la vie privée, qu'il n'existait à l'époque en cause aucune entente de ce genre.

Il s'agit d'un appel de la décision par laquelle le juge de première instance a accueilli la demande et a ordonné la communication avec les suppressions appropriées pour protéger l'identité de(s) l'indicateur(s) de police, et d'un appel incident de la restriction de la divulgation. L'intimé étant un avocat agissant pour son propre compte, les parties demandent également des directives quant à la taxation des frais.

Held, the appeal and cross-appeal should be dismissed with taxation of costs on the basis that the respondent is a self-represented litigant.

The institutional head was bound by the grounds originally stated in the notice of refusal, with no possibility of subsequent amendment. To permit new grounds of exemption to be advanced at trial would deny the complainant the benefit of the Privacy Commissioner's investigative procedures and assistance. Sections 48 and 49 of the Act, which allow the Court to make such order as it deems appropriate, were not meant to allow the Court to send back to the Commissioner a matter he had just finished investigating.

Section 36.1 of the *Canada Evidence Act*, which allows the Government to object to the disclosure of information before a court, person or body with jurisdiction to compel the production of information, does not apply in the present case. Neither the circumstances nor the recipient of the information herein are covered by that section.

With respect to the cross-appeal, in ordering disclosure subject to deletions to protect the identity of the police informer(s), the Trial Judge arrived at the right result for the wrong reason. The substantive common law rule against disclosure of the identity of police informers remains intact and is the basis justifying, indeed imposing, the restriction upon the disclosure. It was neither codified nor abrogated by subsection 22(1) of the Act. The restriction was, therefore, not an exercise of the Judge's discretionary power under section 48; it was required by law.

For the purposes of taxation, the respondent should be considered as any successful self-represented litigant. The concept of equality before the law as protected by section 15 of the Charter requires that all self-represented litigants be treated the same, even though some may be barristers and solicitors. The respondent is therefore entitled to all costs normally awarded to a successful self-represented party, and not to those expressed to be for services of solicitors and counsel (Tariff B, subsection 2(1)).

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Canada Evidence Act, R.S.C. 1970, c. E-10, s. 36.1 (as added by S.C. 1980-81-82-83, c. 111, s. 4).

Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), s. 15.

Code of Civil Procedure, R.S.Q., c. C-25, art. 308.

Privacy Act, S.C. 1980-81-82-83, c. 111, Schedule II, ss. 2, 19(1), 22(2), 29(1)(b), 31, 33(2), 34, 35, 41, 42, 45, 48, 49.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Smith, Kline & French Laboratories Ltd. v. Canada

Arrêt: l'appel et l'appel incident devraient être rejetés, et la taxation devrait être effectuée en tenant pour acquis que l'intimé est un plaideur qui agit pour son propre compte.

Le responsable de l'institution est lié par les motifs initialement exposés dans l'avis de refus sans qu'il y ait possibilité de modification ultérieure. Permettre que de nouveaux motifs d'exemption soient présentés à l'instruction reviendrait à priver le plaignant de l'avantage des procédures d'enquête et de l'assistance du Commissaire. Les articles 48 et 49 de la Loi, qui permettent à la Cour de rendre une ordonnance si elle l'estime indiqué, ne visent pas à autoriser la Cour à renvoyer au Commissaire une affaire à propos de laquelle il vient de finir son enquête.

L'article 36.1 de la *Loi sur la preuve au Canada*, en vertu duquel le gouvernement peut s'opposer à la divulgation de renseignements devant un tribunal, un organisme ou une personne ayant le pouvoir de contraindre à la production de renseignements, ne s'applique pas en l'espèce. Cet article ne vise ni les circonstances de l'espèce ni celui qui reçoit les renseignements.

Quant à l'appel incident, en ordonnant la communication avec les suppressions appropriées pour protéger l'identité de(s) l'indicateur(s) de police, le juge de première instance est arrivé au bon résultat pour un motif erroné. La règle de fond en *common law* interdisant la révélation de l'identité des indicateurs de police demeure intacte et constitue le fondement qui justifie, qui en fait impose, la restriction de la divulgation. Elle n'a été ni codifiée ni abrogée par le paragraphe 22(1) de la Loi. La restriction n'était donc pas le fait de l'exercice du pouvoir discrétionnaire du juge sous le régime de l'article 48; elle était requise par la loi.

Aux fins de la taxation, on devrait considérer l'intimé comme un plaideur qui a gain de cause et qui agit pour lui-même. Le concept de l'égalité devant la loi protégé par l'article 15 de la Charte exige que tous les plaideurs qui agissent pour eux-mêmes soient traités de la même façon, lors même que certains pourraient être avocats et procureurs. L'intimé a donc droit à tous les frais habituellement adjugés à une partie qui agit pour elle-même et qui a gain de cause, et non à ceux prévus pour les services des *solicitors* et conseils (tarif B, paragraphe 2(1)).

LOIS ET RÈGLEMENTS

Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.), art. 15.

Code de procédure civile, L.R.Q., chap. C-25, art. 308.

Loi sur la preuve au Canada, S.R.C. 1970, chap. E-10, art. 36.1 (ajouté par S.C. 1980-81-82-83, chap. 111, art. 4).

Loi sur la protection des renseignements personnels, S.C. 1980-81-82-83, chap. 111, annexe II, art. 2, 19(1), 22(2), 29(1)(b), 31, 33(2), 34, 35, 41, 42, 45, 48, 49.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Smith, Kline & French Laboratories Ltd. c. Canada

(Attorney General), [1987] 2 F.C. 359 (C.A.); *Bisailon v. Keable*, [1983] 2 S.C.R. 60; *Ternette v. Solicitor General of Canada*, [1984] 2 F.C. 486 (T.D.).

CONSIDERED:

Rentokil Group Ltd. v. Barrigar & Oyen (1983), 75 C.P.R. (2d) 10 (F.C.T.D.); *McBeth v. Governors of Dalhousie College & University* (1986), 26 D.L.R. (4th) 321 (N.S.C.A.).

REFERRED TO:

Information Commissioner (Canada) v. Canada (Minister of Employment and Immigration), [1986] 3 F.C. 63; (1986), 5 F.T.R. 287 (T.D.).

COUNSEL:

H. J. Wruck and Jacques Courteau for appellant (respondent).
Neil A. Davidson, Q.C. on his own behalf.

SOLICITORS:

Deputy Attorney General of Canada for appellant (respondent).
Davidson & Company, Vernon, British Columbia, for respondent (applicant).

The following are the reasons for judgment rendered in English by

MAHONEY J.A.: I have had the advantage of reading in draft the reasons for judgment of Mr. Justice MacGuigan herein. I agree with them and with the disposition he proposes of the appeal and cross-appeal. I will deal only with the question as to taxation of costs on which the parties sought directions.

The respondent is a barrister and solicitor acting on his own behalf. He was awarded costs in the Trial Division and asks for his costs here. He says he is entitled on taxation to amounts allowed by subsection 2(1) of Tariff B [*Federal Court Rules*, C.R.C., c. 663] "*For services of solicitors and counsel*", as well as disbursements under subsection 2(2).

The only reported decision dealing with this subject appears to be that of Cattanach J., of the Trial Division, who stated, in *Rentokil Group Ltd.*

(*Procureur général*), [1987] 2 C.F. 359 (C.A.); *Bisailon c. Keable*, [1983] 2 R.C.S. 60; *Ternette c. Solliciteur général du Canada*, [1984] 2 C.F. 486 (1^{re} inst.).

DÉCISIONS EXAMINÉES:

Rentokil Group Ltd. v. Barrigar & Oyen (1983), 75 C.P.R. (2d) 10 (C.F. 1^{re} inst.); *McBeth v. Governors of Dalhousie College & University* (1986), 26 D.L.R. (4th) 321 (C.A.N.-É).

DÉCISIONS CITÉES:

Commissaire à l'information (Canada) c. Canada (ministre de l'Emploi et de l'Immigration), [1986] 3 C.F. 63; (1986), 5 F.T.R. 287 (1^{re} inst.).

AVOCATS:

H. J. Wruck et Jacques Courteau pour l'appelant (intimé).
Neil A. Davidson, c.r. pour son propre compte.

PROCUREURS:

Le sous-procureur général du Canada pour l'appelant (intimé).
Davidson & Company, Vernon (Colombie-Britannique), pour l'intimé (requérant).

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

LE JUGE MAHONEY, J.C.A.: J'ai pris connaissance du projet des motifs de jugement du juge MacGuigan. Je souscris à ces motifs et à la manière de statuer sur l'appel et l'appel incident qu'il a proposée. Je vais trancher uniquement la question de la taxation des dépens à propos de laquelle les parties ont demandé des directives.

L'intimé est avocat et procureur agissant pour son propre compte. La Section de première instance lui a adjugé les dépens et il demande à avoir droit à ses dépens en appel. Il dit qu'il a droit, à l'occasion de la taxation, aux sommes accordées par le paragraphe 2(1) du tarif B [*Règles de la Cour fédérale*, C.R.C., chap. 663] "*Pour les services des solliciteurs et conseils*", ainsi qu'aux débours prévus au paragraphe 2(2).

La seule décision publiée portant sur ce sujet semble être celle du juge Cattanach de la Section de première instance, qui s'est prononcé en ces

v. *Barrigar & Oyen* (1983), 75 C.P.R. (2d) 10 (F.C.T.D.), at page 20:

For the foregoing reasons the appeal is dismissed. The firm of solicitors, which was properly named as the respondent appeared on its own behalf and, accordingly, should not be entitled to costs as for services performed on behalf of a client. The costs of the respondent shall therefore be limited to disbursements laid out to the Registrar of Trade Marks on the request for the notice and for fees paid to the court registry.

That accurately stated and applied the practice in this Court.

However, the decision of the Nova Scotia Court of Appeal in *McBeth v. Governors of Dalhousie College & University* (1986), 26 D.L.R. (4th) 321, at page 328 ff, requires a reconsideration of the practice. That case concerned a successful litigant who was not a barrister and solicitor. The Trial Judge had denied costs except for disbursements. The Court of Appeal concluded that the practice was contrary to section 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* [being Part I of the *Constitution Act, 1982, Schedule B, Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.)*] and not saved by section 1. The nub of its reasoning is set out at page 329.

... the common law practice of denying costs to a litigant who appears in person when such costs follow the cause in the case of those litigants who are represented by counsel is clearly discriminatory. The treatment of the litigant who appears in person is uneven. The litigant is denied costs which are available to the litigant with counsel. It may in the long run discriminate against the litigant to the extent that he or she would hesitate to take a matter to court without counsel.

The actual award of costs was stated as follows, at page 330:

... I direct that the appellant shall have her costs in this Court and in the court below to be taxed on a party-and-party basis in accordance with the tariff as to costs and fees. It may well be that the taxing master will have difficulty in allowing certain costs that would be peculiar to legal counsel. That, however, is a matter that will be determined by the taxing master and perhaps subsequently by the courts.

Three distinct categories of taxable costs appear to have been recognized: (1) disbursements, to which a successful self-represented litigant is ordinarily entitled even at common law; (2) "costs that would

termes dans l'affaire *Rentokil Group Ltd. c. Barrigar & Oyen* (1983), 75 C.P.R. (2d) 10 (C.F. 1^{re} inst.), à la page 20:

Pour les raisons données ci-dessus, l'appel est rejeté. Le cabinet d'avocats, assignés à juste titre comme intimés, a comparu en son propre nom et n'a donc pas droit aux dépens pour les services rendus au nom d'un client. Les dépens en faveur de l'intimée seront donc limités aux débours versés au registraire des marques de commerce pour la demande d'avis et aux droits versés au greffe de la Cour.

Cette décision a énoncé et appliqué exactement la pratique devant cette Cour.

Toutefois, l'arrêt *McBeth v. Governors of Dalhousie College & University* (1986), 26 D.L.R. (4th) 321, à la page 328 et suiv., rendu par la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse, exige de réexaminer cette pratique. Il s'agissait dans cette affaire d'un plaideur qui avait eu gain de cause et qui n'était pas avocat et procureur. Le juge de première instance avait refusé les dépens excepté les débours. La Cour d'appel a conclu que cette pratique allait à l'encontre de l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés* [qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982, annexe B, Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.)*] et n'était pas couverte par l'article 1. On trouve l'essentiel de son raisonnement à la page 329.

[TRADUCTION] ... la pratique en *common law* consistant à refuser des dépens à un plaideur qui comparaît en personne lorsque ces dépens suivent l'issue de la cause dans le cas des plaideurs qui se font représenter par avocat est clairement discriminatoire. Le traitement réservé au plaideur qui comparaît en personne est inégal. On refuse au plaideur les dépens que le plaideur qui se fait représenter par avocat peut se voir accorder. À la longue, cette pratique peut donner lieu à une discrimination à l'égard du plaideur dans la mesure où il ou elle hésiterait à saisir le tribunal d'une affaire sans se faire représenter par avocat.

C'est à la page 330 qu'on trouve réellement l'adjudication des dépens:

[TRADUCTION] ... j'ordonne que l'appelante ait droit à ses dépens devant cette Cour et devant la cour inférieure qui doivent être taxés entre parties conformément au tarif des frais et droits. Il se peut que l'officier taxateur ait de la difficulté à accorder certains frais qui sont propres à un conseiller juridique. Toutefois, il s'agit là d'une question qui sera tranchée par l'officier taxateur et peut-être ultérieurement par les tribunaux.

Trois catégories distinctes de frais taxables semblent avoir été reconnues: 1) les débours, auxquels un plaideur qui agit pour lui-même et qui a gain de cause a ordinairement droit, même en *common*

be peculiar to legal counsel”, which, evidently, ought not be allowed a successful self-represented lay litigant; and (3) costs, neither disbursements nor “peculiar to legal counsel”, which ought to be allowed that litigant.

As I understand that, the present practice of this Court as to self-represented lay litigants is not called into question since all of the tariff items under subsection 2(1) of Tariff B are expressed to be “*For services of solicitors and counsel*”. As such, they seem to me, by definition, to be clearly “peculiar to legal counsel”. The only other costs contemplated to be allowed are disbursements. However, here, we do not have a layman but a barrister and solicitor representing himself.

Section 15 of the Charter provides:

15. (1) Every individual is equal before and under the law and has the right to the equal protection and equal benefit of the law without discrimination and, in particular, without discrimination based on race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age or mental or physical disability.

This Court’s basic approach to the interpretation of that section was stated in *Smith, Kline & French Laboratories Ltd. v. Canada (Attorney General)*, [1987] 2 F.C. 359 (C.A.), at page 368.

[Section 15] only proscribes discrimination amongst the members of categories which are themselves similar. Thus the issue, for each case, will be to know which categories are permissible in determining similarity of situation and which are not. It is only in those cases where the categories themselves are not permissible, where equals are not treated equally, that there will be a breach of equality rights.

The issue here is whether a barrister and solicitor who represents himself in litigation is most similar in the context of section 15 to a self-represented lay litigant or to a professionally represented litigant.

In my opinion, that barrister and solicitor is primarily a self-represented litigant and, for purposes of taxation of costs, is to be so treated. It seems to me patently more offensive to the concept of equality before the law to treat one self-represented litigant differently from another only

law; 2) «les frais qui seraient propres à un conseiller juridique»; évidemment, ces frais ne devraient pas être accordés à un plaideur profane qui a agi pour lui-même et qui a eu gain de cause et 3) les frais qui ne sont ni des débours ni des frais «propres à un conseiller juridique»; ces frais devraient être accordés à ce plaideur.

Si je comprends bien, la pratique actuelle de cette Cour quant aux plaideurs profanes qui agissent pour eux-mêmes est bien claire, puisque tous les articles du paragraphe 2(1) du tarif B se trouvent sous la rubrique «*Pour les services des solicitors et conseils*». En tant que tels, à mon avis, ils sont, par définition, clairement «propres à un conseiller juridique». Les seuls autres frais qui puissent être accordés sont les débours. Toutefois, en l’espèce, il ne s’agit pas d’un profane, mais d’un avocat et procureur qui agit pour lui-même.

L’article 15 de la Charte porte:

15. (1) La loi ne fait acception de personne et s’applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur la race, l’origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l’âge ou les déficiences mentales ou physiques.

La démarche fondamentale adoptée par cette Cour dans l’interprétation de cet article a été énoncée dans la décision *Smith, Kline & French Laboratories Ltd. c. Canada (Procureur Général)*, [1987] 2 C.F. 359 (C.A.), à la page 368.

Il [l’article 15] interdit seulement la discrimination parmi les membres de catégories qui sont elles-mêmes analogues. Par conséquent, la question dans chaque cas sera de savoir quelles catégories permettent de déterminer la similitude de situation et quelles ne le permettent pas. C’est seulement dans ces cas où les catégories elles-mêmes ne le permettent pas, où les égaux ne sont pas traités également, qu’il y aura une atteinte aux droits à l’égalité.

La question qui se pose en l’espèce est de savoir si un avocat et procureur qui agit pour lui-même dans un litige se rapproche davantage, dans le contexte de l’article 15, du plaideur profane qui agit pour lui-même ou du plaideur qui se fait représenter par un professionnel.

À mon avis, cet avocat et procureur est principalement un plaideur qui agit pour lui-même et, aux fins de la taxation des frais et des dépens, il doit être traité comme tel. À mon sens, réserver à un plaideur qui agit pour lui-même un traitement différent de celui qu’on réserve à un autre seule-

because one is a barrister and solicitor than to treat two self-represented litigants the same even though one is a barrister and solicitor.

I would therefore direct that, in taxing his costs, here and in the Trial Division, the respondent is not entitled to costs under Tariff B, subsection 2(1).

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

MACGUIGAN J.A.: This is an appeal from a decision of the Associate Chief Justice [[1987] 3 F.C. 15] relating to an application for review under section 41 of the *Privacy Act* [S.C. 1980-81-82-83, c. 111, Schedule II] ("the Act"). Following newspaper reports that the Royal Canadian Mounted Police ("RCMP") was conducting an investigation into alleged illegal and unethical activities by him as Mayor of the City of Vernon in British Columbia, an investigation which never led to the laying of any criminal charges, the respondent sought access to any personal information about him contained in operational case records of the RCMP. This request was denied in a letter of December 9, 1983, signed by Chief Superintendent P. E. J. Banning of the RCMP on the ground specified in subsection 22(2) of the Act, *viz.* the existence of an arrangement between the RCMP and the Province of British Columbia not to disclose any personal information acquired while performing police services for the Province. It was discovered by the appellant on the eve of the trial hearing, and immediately disclosed, that no such agreement not to disclose information existed at the relevant time, and it was admitted by the appellant both at trial and on this appeal that he could not rely upon this ground of exemption.

In the meantime, after the initial refusal of his request, the respondent filed a complaint with the Privacy Commissioner ("the Commissioner"), who

ment parce que le premier est avocat et procureur, c'est faire manifestement plus violence au concept de l'égalité devant la loi que de traiter deux plaideurs qui agissent pour eux-mêmes de la même manière lors même que l'un serait avocat et procureur.

Je suis d'avis d'ordonner que, dans la taxation de ses frais, devant cette instance et devant la Section de première instance, l'intimé n'ait pas droit aux frais prévus au paragraphe 2(1) du tarif B.

* * *

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

LE JUGE MACGUIGAN, J.C.A.: Il s'agit d'un appel formé contre une décision du juge en chef adjoint [[1987] 3 C.F. 15] relativement à une demande de révision sous le régime de l'article 41 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* [S.C. 1980-81-82-83, chap. 111, annexe II] («la Loi»). À la suite de reportages selon lesquels la Gendarmerie Royale du Canada («GRC») menait une enquête sur les activités illégales et contraires à l'éthique auxquelles il se serait livré en tant que maire de la ville de Vernon (Colombie-Britannique), enquête qui n'a jamais conduit à une accusation criminelle, l'intimé a demandé à avoir accès à tous renseignements personnels le concernant et contenus dans des dossiers opérationnels de la GRC. Par lettre en date du 9 décembre 1983, signée par le surintendant principal P. E. J. Banning de la GRC, cette demande a été rejetée pour le motif prévu au paragraphe 22(2) de la Loi, à savoir l'existence, entre la GRC et la province de la Colombie-Britannique, d'une entente par laquelle la GRC s'engageait à ne pas divulguer tous renseignements personnels obtenus pendant qu'elle exerçait des fonctions de police pour la province. À la veille de l'instruction, l'appellant a découvert, et il a immédiatement révélé ce fait, qu'il n'existait à l'époque en cause aucune entente de non-divulgaration de renseignements, et il a reconnu tant en première instance que dans le présent appel qu'il ne pouvait s'autoriser de ce motif d'exemption.

Entre-temps, après le premier rejet de sa demande, l'intimé a déposé une plainte auprès du Commissaire à la protection de la vie privée («le

conducted an investigation as required by paragraph 29(1)(b) of the Act and found that the respondent's complaint was not justified. The respondent subsequently brought this section 41 application for review.

On the principal issue before him the learned Trial Judge held, following Strayer J. in *Ternette v. Solicitor General of Canada*, [1984] 2 F.C. 486 (T.D.), at page 497, that the head of a government institution is bound by the grounds initially asserted in the notice of refusal. In the words of Strayer J.:

By paragraph 16(1)(b) of the Act the institution head is obliged, if refusing access, to state the specific provision of the Act on which the refusal is based. In my view it is fundamental to the exercise of all subsequent remedies by the applicant that the head be bound by the grounds he asserts in his notice of refusal.

The Trial Judge also relied on his own decision on the somewhat parallel legislation considered in *Information Commissioner (Canada) v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1986] 3 F.C. 63; (1986), 5 F.T.R. 287 (T.D.).

The appellant argued that the Trial Judge erred in law in so holding and that he ought to have allowed him to substitute the other grounds of exemption contained in Chief Supt. Banning's supplementary affidavits of November 18 and December 20, 1985 (Appeal Book, at page 104 ff). In his view no prejudice would thereby be suffered by the respondent since the latter would have ample notice of the new grounds relied upon by the RCMP before having to file his written argument. The appellant also emphasized the breadth of the power he argued was possessed by the Trial Judge under sections 48 and 49 to do full justice to the respondent.

What this argument fails to take into account, it seems to me, is the extent to which a person seeking access to personal information is entitled to rely upon the complaint mechanism provided through the Commissioner. The complainant may lodge a complaint about a denial of access to personal information with the Commissioner (paragraph 29(1)(b)), who will undertake an investigation (section 31 ff.), which will allow both

Commissaire») qui, après avoir fait enquête comme l'exige l'alinéa 29(1)(b) de la Loi, a conclu que la plainte de l'intimé n'était pas fondée. L'intimé a par la suite déposé la présente demande de
a révision fondée sur l'article 41.

Au sujet du point litigieux principal dont il était saisi, le juge de première instance a, suivant la décision rendue par le juge Strayer dans l'affaire
b *Ternette c. Solliciteur général du Canada*, [1984] 2 C.F. 486 (1^{re} inst.), à la page 497, statué que le responsable d'une institution fédérale est lié par les motifs qu'il a au début allégués dans l'avis de refus. Le juge Strayer s'est exprimé en ces termes:

c En vertu de l'alinéa 16(1)(b) de la Loi, le responsable de l'institution est tenu, s'il refuse la communication, d'indiquer la disposition précise de la Loi sur laquelle il fonde son refus. À mon avis, il est fondamental pour l'exercice par le requérant de tous les recours subséquents, que le responsable soit lié par les motifs qu'il allègue dans son avis de refus.

d Le juge de première instance s'est également appuyé sur sa propre décision relative à la loi quelque peu semblable examinée dans l'affaire *Commissaire à l'information c. Canada (ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1986] 3 C.F. 63; (1986), 5 F.T.R. 287 (1^{re} inst.).

L'appelant soutient que le juge de première instance a commis une erreur de droit en statuant ainsi, et qu'il aurait dû lui permettre de remplacer le motif invoqué par les autres motifs d'exemption contenus dans les affidavits supplémentaires en date du 18 novembre et du 20 décembre 1985 du surintendant principal Banning (dossier d'appel, à la page 104 et suiv.). À son avis, l'intimé ne subirait aucun préjudice puisque ce dernier aurait largement le temps de déposer ses plaidoiries écrites après avoir été avisé des nouveaux motifs invoqués par la GRC. L'appelant a également insisté
h sur l'ampleur du pouvoir que, selon lui, le juge de première instance tenait des articles 48 et 49 pour rendre pleinement justice à l'intimé.

Il me semble que cet argument ne tient pas compte de la mesure dans laquelle une personne qui demande à avoir accès à des renseignements personnels est autorisée à se prévaloir du mécanisme de plainte par l'entremise du Commissaire. Le plaignant peut déposer une plainte de refus de donner communication de renseignements personnels auprès du Commissaire (alinéa 29(1)(b)), qui va procéder à une enquête (article 31 et suiv.),

the complainant and the head of the government institution concerned to make representations (subsection 33(2)) and which may involve the Commissioner in entering government premises, examining government records, and obtaining evidence under oath (section 34). Following the investigation, the Commissioner may, in addition to reporting to the complainant, make recommendations to the head of the government institution, including a request for notification of implementation of recommendations (section 35).

It is no doubt true, as the appellant argued, that a Federal Court trial judge, on a review of a refusal of access by an institution head which, as here, is upheld by the Commissioner, has adequate powers of review over the decision of the institution head, though it must be said that a judge sitting in Court lacks the investigative staff and flexibility of the Commissioner. More important, if new grounds of exemption were allowed to be introduced before the judge after the completion of the Commissioner's investigation into wholly other grounds, as is the issue in the case at bar, the complainant would be denied entirely the benefit of the Commissioner's procedures. He would thus be cut down from two levels of protection to one. No case could better illustrate than the present one the advantages of a two-stage process, because it was only at the second stage that the fatal flaw in the initial ground was discovered.

But in my view the ultimate reason a complainant cannot be denied recourse to the Commissioner's stage is that, if the Commissioner finds in his favour but the institution head remains obdurate, the complainant may have the benefit, in the discretion of the Commissioner, of the Commissioner's appearing in Court in his stead or as a supporting party (section 42).

The appellant contended that the Court's power, in sections 48 and 49, to "make such other order as the Court deems appropriate" would enable the Court, following a substitution of grounds before it, to send the matter back to the Commissioner at that time for an investigation. But the Court's power to review under section 41 is premised on a

laquelle va permettre tant au plaignant qu'au responsable de l'institution fédérale en cause de faire des observations (paragraphe 33(2)) et peut amener le Commissaire à pénétrer dans les locaux occupés par une institution fédérale, à examiner des documents de l'institution et à obtenir des dépositions sous la foi du serment (article 34). À la suite de l'enquête, le Commissaire peut, en plus de faire rapport au plaignant, faire des recommandations au responsable de l'institution fédérale, et demander qu'il soit avisé de la mise en œuvre de ses recommandations (article 35).

Il est indubitablement vrai, comme le soutient l'appelant, qu'un juge de première instance de la Cour fédérale a des pouvoirs de révision appropriés sur le refus du responsable d'une institution fédérale, appuyé comme en l'espèce par le Commissaire, de donner communication de renseignements personnels, bien qu'on doive dire qu'un juge siégeant à la Cour n'a pas le personnel investigateur et la flexibilité du Commissaire. Il y a plus important encore, si on permettait que de nouveaux motifs d'exemption soient présentés devant le juge après l'achèvement de l'enquête du Commissaire sur des motifs tout autres, comme c'est le cas en l'espèce, le plaignant se verrait refuser l'avantage des procédures du Commissaire. Il aurait ainsi droit à un seul niveau de protection au lieu de deux. L'espèce présente illustre mieux que toute autre affaire les avantages d'un processus à deux stades, parce que ce n'est qu'au deuxième stade que le vice fatal entachant le premier moyen a été découvert.

Mais j'estime que la raison définitive pour laquelle un plaignant ne saurait se voir refuser l'instance devant le Commissaire est que, si ce dernier conclut en sa faveur mais que le responsable de l'institution demeure inflexible, le plaignant peut bénéficier de la comparution, à la discrétion du Commissaire, de ce dernier devant la Cour à sa place ou en tant que partie à l'instance (article 42).

L'appelant soutient que le pouvoir de la Cour, prévu aux articles 48 et 49, de «rend[re] une autre ordonnance si elle l'estime indiqué» lui permettrait, par suite d'un remplacement de motifs devant elle, de renvoyer l'affaire au Commissaire à ce moment pour enquête. Mais le pouvoir de révision de la Cour sous le régime de l'article 41 suppose préala-

complaint to and an investigation by the Commissioner. It would make no sense to send back to the Commissioner a matter he had just finished investigating. Such an "aspect doctrine" would be far too tortuous to contemplate as Parliament's intention, even if it could be made logically coherent.

The appellant's approach seems to be based upon a conception of the Act as one in which the government's right to withhold personal information is nicely balanced against the people's right to personal information about themselves. But that is not, in fact, the scheme of the Act. Section 2 states the purpose of the Act only in terms of access to personal information:

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.

Section 12 repeats the same thrust in a more detailed manner. The exemptions are just that, and must be interpreted strictly as exceptions to the general purpose.

All of these considerations persuade me of the Trial Judge's wisdom in holding that the institutional head was bound by the grounds originally stated in the notice of refusal, with no possibility of subsequent amendment.

The only possible exception to the generality of this rule that appears to me is with respect to the mandatory grounds of exemption contained in subsection 19(1) ("the head of a government institution shall refuse to disclose"). Paragraph 19(1)(c), personal information "obtained in confidence from . . . the government of a province", was relied on in Chief Supt. Banning's supplementary affidavit of November 18, 1985, but was later abandoned by the appellant. It has therefore not been necessary to consider whether an institution head should have the right to add a mandatory ground of exemption under subsection 19(1) and I express no opinion on this point.

blement une plainte devant le Commissaire et une enquête par ce dernier. Renvoyer au Commissaire une affaire à propos de laquelle il venait de finir son enquête n'a pas de sens. Une telle «doctrine de la possibilité» revêtirait un caractère beaucoup trop tortueux pour qu'on y voie l'intention du législateur, même si on pouvait lui donner une cohérence logique.

L'approche de l'appelant semble supposer que la Loi exerce un équilibre parfait entre le droit du gouvernement de ne pas communiquer des renseignements personnels et le droit des particuliers aux renseignements qui les concernent. Mais telle n'est pas, en fait, l'économie de la Loi. L'article 2 de la Loi, en exposant l'objet de cette dernière, ne parle que de l'accès à 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.

L'article 12 répète la même idée d'une façon plus détaillée. Les exceptions doivent donc être interprétées strictement comme étant des exceptions à l'objet général.

Toutes ces considérations me convainquent de la sagesse avec laquelle le juge de première instance a statué que le responsable de l'institution était lié par les motifs initialement exposés dans l'avis de refus, sans qu'il y ait possibilité de modification ultérieure.

La seule exception possible à la généralité de cette règle se rapporte, à mon avis, aux motifs d'exemption obligatoires contenus au paragraphe 19(1) «le responsable d'une institution fédérale est tenu de refuser la communication». L'alinéa 19(1)c), qui porte sur les renseignements qui ont été «obtenus à titre confidentiel . . . des gouvernements des provinces», a été invoqué dans l'affidavit supplémentaire du 18 novembre 1985 du surintendant principal Banning, mais l'appelant l'a abandonné plus tard. Il n'a donc pas été nécessaire d'examiner si le responsable d'une institution fédérale devrait avoir le droit d'ajouter un motif d'exemption obligatoire sous le régime du paragraphe 19(1), et je n'exprime aucune opinion sur ce point.

The appellant also argued that the Trial Judge erred in law in holding that section 36.1 of the *Canada Evidence Act* [R.S.C. 1970, c. E-10 (as added by S.C. 1980-81-82-83, c. 111, s. 4)] is not applicable to the case at bar. However, section 36.1 is in my view completely irrelevant. It would allow the Government to "object to disclosure of information before a court, person or body with jurisdiction to compel the production of information". But there was no question here of the disclosure of information in such circumstances. No information was disclosed or looked at in any way in the Trial proceeding. All that could be said is that the effect of the proceeding was to compel the disclosure of information, but the recipient of the information, the respondent, is not "a court, person or body with jurisdiction to compel the production of information". If, by an impossible hypothesis, section 36.1 were somehow relevant, it would in any event be superseded by section 45 of the *Privacy Act*, as held by the Trial Judge.

The appellant's final submission, *viz.* that the Trial Judge did not recognize that the common law police informer secrecy rule continues to exist despite the *Privacy Act*, is really an argument against the Trial Judge's reasons, rather than against his decision, since in his decision he ordered that "the information be disclosed to the applicant with such deletions as will ensure that the identity of the informer(s) is not revealed." An objection to the reasons for a decision, is not of course a valid ground of appeal. To the extent needed, this issue will be referred to again on the cross-appeal.

The appeal must therefore be dismissed with costs.

As to the cross-appeal, I am of the view that in directing that the information to be provided to the respondent (cross-appellant) be subject to deletions to ensure that the identity of the police informer(s) is not revealed, the learned Trial

L'appelant fait également valoir que le juge de première instance a commis une erreur de droit en décidant que l'article 36.1 de la *Loi sur la preuve au Canada* [S.R.C. 1970, chap. E.10 (ajouté par S.C. 1980-81-82-83, chap. 111, art. 4)] ne s'appliquait pas à l'espèce présente. J'estime toutefois que l'article 36.1 n'est pas du tout pertinent. Il permettrait au gouvernement «de s'opposer à la divulgation de renseignements devant un tribunal, un organisme ou une personne ayant le pouvoir de contraindre à la production de renseignements». Mais, en l'espèce, il n'a été nullement question de la divulgation de renseignements dans ces circonstances. Aucun renseignement n'a été divulgué ou examiné de quelque façon que ce soit dans la procédure de première instance. Tout ce qu'on pourrait dire est que la procédure visait à forcer la divulgation de renseignements, mais celui qui les reçoit, l'intimé, n'est pas «un tribunal, un organisme ou une personne ayant le pouvoir de contraindre à la production de renseignements». Si, par une hypothèse impossible, l'article 36.1 était d'une pertinence quelconque, il serait en tout cas remplacé par l'article 45 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, ainsi que l'a décidé le juge de première instance.

Le dernier argument de l'appelant, savoir que le juge de première instance n'a pas reconnu que la règle du secret fondée sur la *common law* interdisant la divulgation de renseignements qui révéleraient l'identité d'un indicateur de police continue d'exister malgré la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, est réellement un argument contre les motifs du juge de première instance, plutôt que contre sa décision, puisque dans celle-ci il a ordonné que «les renseignements doivent être communiqués au requérant avec les suppressions appropriées de manière à protéger l'identité de(s) l'indicateur(s)». Une opposition aux motifs d'une décision n'est bien entendu pas un moyen d'appel valide. Dans la mesure nécessaire, il sera fait état de cette question à l'occasion de l'appel incident.

L'appel devrait donc être rejeté avec dépens.

Quant à l'appel incident, j'estime que, en ordonnant la communication des renseignements à l'intimé (appelant par incidence) avec les suppressions appropriées de manière à protéger l'identité de(s) l'indicateur(s) de police, le juge de première ins-

Judge arrived at the right result for the wrong reason. In my opinion, subsection 22(1) of the Act is no more a codification expressly and unequivocally abrogating the substantive common law rule against disclosure of the identity of police informers than was article 308 of the *Code of Civil Procedure* [R.S.Q., c. C-25], considered in *Bisaillon v. Keable*, [1983] 2 S.C.R. 60, at page 93 where Beetz J. held that "the secrecy rule regarding police informers' identity . . . is a legal rule of public order by which [a] judge is bound." The learned Trial Judge was, with respect, obliged by law to make the direction that he did; it was not, as he apprehended, a discretionary order authorized under section 48 of the Act. The notion that a person who was the subject of police investigation but who was never charged may invoke an exception to the rule in subsequent non-criminal proceedings is simply untenable.

Given the deletions ordered by the Trial Judge, the cross-appeal must therefore also be dismissed with costs.

I agree with the reasons for judgment and the disposition proposed by Mr. Justice Mahoney on the taxation of costs issue.

STONE J.A.: I agree.

tance est arrivé au bon résultat pour un motif erroné. À mon avis, le paragraphe 22(1) de la Loi n'est pas plus une codification abrogeant expressément et de façon non équivoque la règle de fond en *a common law* interdisant la révélation de l'identité des indicateurs de police que l'article 308 du *Code de procédure civile* [L.R.Q., chap. C-25], examiné dans l'arrêt *Bisaillon c. Keable*, [1983] 2 R.C.S. 60, à la page 93, où le juge Beetz a décidé que «le *b* principe du secret relatif à l'identité des indicateurs de police . . . est une règle juridique d'ordre public qui s'impose au juge.» Avec déférence, le juge de première instance était tenu par la loi de donner la directive qu'il a donnée; il ne s'agissait pas, comme il l'entendait, d'un pouvoir discrétionnaire conféré par l'article 48 de la Loi. L'idée qu'une personne qui a fait l'objet d'une enquête de police mais qui n'a jamais été inculpée puisse invoquer une exception à la règle dans des procédures non criminelles ultérieures est simplement *d* insoutenable.

Compte tenu des suppressions ordonnées par le juge de première instance, l'appel incident doit *e* donc être également rejeté avec dépens.

Je souscris aux motifs de jugement du juge Mahoney concernant la question de la taxation des dépens et à la manière de la trancher qu'il a proposée. *f*

LE JUGE STONE, J.C.A.: Je souscris aux motifs ci-dessus.