

The Commissioner of Official Languages *Appellant/Respondent on cross-appeal*

v.

Robert Lavigne *Respondent/Appellant on cross-appeal*

and

The Privacy Commissioner of Canada *Intervener*

INDEXED AS: LAVIGNE v. CANADA (OFFICE OF THE COMMISSIONER OF OFFICIAL LANGUAGES)

Neutral citation: 2002 SCC 53.

File No.: 28188.

2002: January 17; 2002: June 20.

Present: McLachlin C.J. and L'Heureux-Dubé, Gonthier, Iacobucci, Major, Bastarache, Binnie, Arbour and LeBel JJ.

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF APPEAL

Privacy — Access to personal information — Exceptions — Right of access under Privacy Act to information collected in private in investigation conducted under Official Languages Act — Commissioner of Official Languages disclosing to complainant only part of personal information concerning him obtained during investigation — Whether exception to right of access provided for in s. 22(1)(b) of Privacy Act applies to Commissioner's investigations that have concluded — If so, whether Commissioner has established that disclosure of personal information requested could reasonably be expected to be injurious to conduct of investigations — Whether request for disclosure made under Privacy Act can cover information other than personal information — Privacy Act, R.S.C. 1985, c. P-21, ss. 12(1), 22, 47 — Official Languages Act, R.S.C. 1985, c. 31 (4th Supp.), ss. 60, 72, 73.

Le Commissaire aux langues officielles *Appelant/Intimé au pourvoi incident*

c.

Robert Lavigne *Intimé/Appelant au pourvoi incident*

et

Le Commissaire à la protection de la vie privée du Canada *Intervenant*

RÉPERTORIÉ : LAVIGNE c. CANADA (COMMISSARIAT AUX LANGUES OFFICIELLES)

Référence neutre : 2002 CSC 53.

N° du greffe : 28188.

2002 : 17 janvier; 2002 : 20 juin.

Présents : Le juge en chef McLachlin et les juges L'Heureux-Dubé, Gonthier, Iacobucci, Major, Bastarache, Binnie, Arbour et LeBel.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

Renseignements personnels — Accès aux renseignements personnels — Exceptions — Droit d'accès en vertu de la Loi sur la protection des renseignements personnels aux renseignements recueillis sous le sceau de la confidentialité dans une enquête menée en application de la Loi sur les langues officielles — Commissaire aux langues officielles communiquant en partie seulement au plaignant les renseignements personnels le concernant obtenus lors de l'enquête — L'exception au droit d'accès prévue à l'art. 22(1)b) de la Loi sur la protection des renseignements personnels s'applique-t-elle aux enquêtes du Commissaire qui sont terminées? — Dans l'affirmative, le Commissaire a-t-il réussi à établir que la divulgation des renseignements personnels demandés risquait vraisemblablement de nuire au déroulement de ses enquêtes? — Une demande de communication faite en vertu de la Loi sur la protection des renseignements personnels peut-elle viser des renseignements autres que personnels? — Loi sur la protection des renseignements personnels, L.R.C. 1985, ch. P-21, art. 12(1), 22, 47 — Loi sur les langues officielles, L.R.C. 1985, ch. 31 (4^e suppl.), art. 60, 72, 73.

Official languages — Complaints and investigations — Private nature of investigations conducted by Commissioner of Official Languages — Information obtained in investigations collected in private — Complainant making request under Privacy Act for disclosure of personal information collected in files on complaints he had made to Commissioner of Official Languages — Reconciliation of Privacy Act with Commissioner's right to keep investigations confidential and private — Privacy Act, R.S.C. 1985, c. P-21, ss. 12(1), 22, 47 — Official Languages Act, R.S.C. 1985, c. 31 (4th Supp.), ss. 60, 72, 73.

The respondent, a federal public servant, filed complaints with the Commissioner of Official Languages (“COL”) alleging that his rights in respect of language of work, and employment and promotion opportunities, had been violated. In conducting their investigation the investigators working for the Office of the Commissioner of Official Languages (“OCOL”) encountered problems because certain employees were reluctant to give information, fearing reprisals by the respondent. The investigators gave assurances that the interviews would remain confidential within the limits prescribed by the *Official Languages Act* (“OLA”). The investigation report concluded that the complaints were well founded and submitted recommendations to the Department concerned, which agreed to implement them.

While those proceedings were going on, the respondent made a request to the COL, under s. 12 of the *Privacy Act* (“PA”), for disclosure of the personal information contained in the files on the complaints he had made. A copy of this information was sent to the respondent, except for the portions which were withheld under the exemption set out in s. 22(1)(b) PA. That provision gives the COL the power to refuse access to information requested “the disclosure of which could reasonably be expected to be injurious to . . . the conduct of lawful investigations”. Several other requests by the respondent were refused. He filed a complaint with the Privacy Commissioner (“PC”) and following a process of mediation, a number of witnesses who had been questioned agreed to a copy of the personal information contained in the notes of the OCOL investigators being given to the respondent. The PC ruled that the personal information contained in the testimony of the other people questioned, for which consent to disclosure had not been obtained, had been properly exempted from disclosure under s. 22(1)(b) PA. The respondent then brought an application for judicial review of the COL’s decision refusing to disclose the

Langues officielles — Plaintes et enquêtes — Secret des enquêtes menées par le Commissaire aux langues officielles — Renseignements obtenus lors des enquêtes recueillis sous le sceau de la confidentialité — Demande d’un plaignant en vertu de la Loi sur la protection des renseignements personnels pour obtenir la divulgation des renseignements personnels recueillis dans les dossiers des plaintes qu’il avait déposées auprès du Commissaire aux langues officielles — Conciliation de la Loi sur la protection des renseignements personnels et le droit du Commissaire de maintenir confidentielles et secrètes les enquêtes — Loi sur la protection des renseignements personnels, L.R.C. 1985, ch. P-21, art. 12(1), 22, 47 — Loi sur les langues officielles, L.R.C. 1985, ch. 31 (4^e suppl.), art. 60, 72, 73.

L’intimé, un fonctionnaire fédéral, dépose auprès du Commissaire aux langues officielles (« CLO ») des plaintes alléguant violation de ses droits touchant la langue de travail et les possibilités d’emploi et de promotion. Au cours de leur enquête, les enquêteurs du Commissariat aux langues officielles se heurtent à des difficultés puisque, craignant des représailles de la part de l’intimé, certains employés hésitent à fournir des renseignements. Les enquêteurs donnent l’assurance que les entrevues demeureront confidentielles dans les limites prévues par la *Loi sur les langues officielles* (« LLO »). Le rapport d’enquête conclut au bien-fondé des plaintes et fait des recommandations au ministère visé, lequel convient d’y donner suite.

Parallèlement à ces procédures, l’intimé présente au CLO, en vertu de l’art. 12 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* (« LPRP »), une demande de communication des renseignements personnels contenus dans les dossiers des plaintes qu’il avait déposées. Une copie de ces renseignements est envoyée à l’intimé, sauf les parties retenues en raison de l’exclusion prévue à l’al. 22(1)b) LPRP. Cette disposition confère au CLO le pouvoir de refuser l’accès aux renseignements demandés si « la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire [. . .] au déroulement d’enquêtes licites ». Plusieurs autres demandes de l’intimé sont refusées. Il dépose une plainte auprès du Commissaire à la protection de la vie privée (« CPVP ») et à la suite d’un processus de médiation, plusieurs témoins interrogés consentent à ce que l’intimé obtienne une copie des renseignements personnels contenus dans les notes des enquêteurs du Commissariat aux langues officielles. Le CPVP statue que, à défaut du consentement des autres personnes interrogées, les renseignements personnels contenus dans leurs témoignages avaient été exclus à bon droit de la communication en vertu de l’al. 22(1)b) LPRP.

information requested. The dispute relates to the personal information concerning the respondent as well as non-personal information contained in the interview notes of the OCOL investigators. In the case of the personal information, the respondent's request relates only to the notes of the interview with his supervisor. The Federal Court, Trial Division ordered disclosure of the personal information requested by the respondent. The respondent was denied disclosure of the non-personal information. The Federal Court of Appeal affirmed that decision. The issue on the main appeal is whether, pursuant to s. 22(1)(b) PA, disclosure of the personal information requested by the respondent could reasonably be expected to be injurious to the conduct of lawful investigations by the COL. The issue on the cross-appeal is whether the respondent is entitled to information other than personal information.

Held: The main appeal and the cross-appeal should be dismissed.

This case concerns the application of the OLA and the PA in relation to each other. The provisions at issue must therefore be reconciled and read together. Parliament has made it plain that the PA applies to the OCOL. However, the PA, including the power provided in s. 22(1)(b), must be applied to the OCOL in a manner consistent with the objective of the OLA of promoting equality of status of the two official languages of Canada and guaranteeing minority language groups the right to use the language of their choice within federal institutions and with the unique context in which the COL's investigations, the private and confidential nature of which is important, are conducted. The participation of witnesses and complainants is central to the effectiveness of the Act. If Parliament had not enacted the provisions requiring that investigations be conducted in private and be kept confidential to protect them, it might have been difficult to achieve the objectives of the OLA. This confidentiality is not absolute, however, given the limits imposed by ss. 72, 73 and 74 OLA and the PA. When a request for disclosure of information is made under the PA, the COL may refuse access to the information requested under s. 22(1)(b) PA. That provision allows the exception to disclosure to be used once an investigation is over. Neither the definition of the word "investigation" in s. 22(3) nor the wording of s. 22(1)(b) should be interpreted as restricting the scope of the word "investigation" to investigations that are underway, those that are about to commence or specific investigations. There is therefore no justification for limiting the scope of that provision. The non-disclosure of personal information provided in s. 22(1)(b), however,

L'intimé intente alors un recours en révision judiciaire de la décision du CLO lui refusant la communication des renseignements demandés. La contestation vise les renseignements personnels concernant l'intimé ainsi que les renseignements non personnels contenus dans les notes d'entrevue des enquêteurs du Commissariat aux langues officielles. En ce qui concerne les renseignements personnels, la demande de l'intimé ne porte que sur les notes relatives à l'entrevue de sa superviseure. La Section de première instance de la Cour fédérale ordonne la divulgation des renseignements personnels demandés par l'intimé. Pour ce qui est de l'information non personnelle, elle lui est refusée. La Cour d'appel fédérale confirme cette décision. Le pourvoi principal vise à déterminer si, aux termes de l'al. 22(1)b LPRP, la divulgation des renseignements personnels demandés par l'intimé risquerait vraisemblablement de nuire au déroulement d'enquêtes licites menées par le CLO. Le pourvoi incident soulève la question de savoir si l'intimé a droit aux renseignements autres que personnels.

Arrêt : Le pourvoi principal et le pourvoi incident sont rejetés.

Le litige porte sur l'application de la LLO et de la LPRP en regard l'une de l'autre. Les dispositions en jeu doivent donc être conciliées et lues ensemble. Le législateur a en effet clairement indiqué que la LPRP s'applique au Commissariat aux langues officielles. Cette application, y compris l'exercice du pouvoir prévu à l'al. 22(1)b LPRP, doit se faire cependant dans le respect des objectifs de la LLO de promouvoir le statut d'égalité des deux langues officielles au Canada et d'assurer aux minorités linguistiques le droit d'utiliser la langue de leur choix au sein des institutions fédérales, et du contexte particulier des enquêtes du CLO, dont le caractère secret et confidentiel est un élément important. La participation des témoins et des plaignants est au cœur même de l'efficacité de la loi. Si le législateur n'avait pas prévu de dispositions imposant le secret et la confidentialité pour les protéger, les objectifs de la LLO pourraient difficilement être atteints. Cette confidentialité n'est toutefois pas absolue vu les limites imposées par les art. 72, 73 et 74 LLO et la LPRP. Lors d'une demande de communication de renseignements en vertu de la LPRP, le CLO peut refuser l'accès aux renseignements demandés en vertu de l'al. 22(1)b LPRP. Cette disposition permet d'invoquer l'exclusion pour ce qui est de la divulgation une fois l'enquête close. Ni la définition du mot « enquête » apparaissant au par. 22(3) ni le libellé de l'al. 22(1)b ne doivent s'interpréter comme restreignant la portée du mot « enquête » aux seules enquêtes en cours, à celles sur le point de commencer ou encore à des enquêtes précises. Il n'est donc pas justifié de limiter la portée de cette disposition. La non-divulgation des renseignements

is authorized only where disclosure “could reasonably be expected” to be injurious to investigations. There must be a clear and direct connection between the disclosure of specific information and the injury that is alleged. The sole objective of non-disclosure must not be to facilitate the work of the body in question; there must be professional experience that justifies non-disclosure. Confidentiality of personal information must only be protected where justified by the facts and its purpose must be to enhance compliance with the law. A refusal to ensure confidentiality may sometimes create difficulties for the investigators, but may also promote frankness and protect the integrity of the investigation process. The COL has an obligation to be sensitive to the differences in situations, and he must exercise his discretion accordingly.

In this case, it cannot reasonably be concluded from the COL’s statements that disclosure of the interview notes that are the subject of the judicial review application could reasonably be expected to be injurious to the conduct of his future investigations. The COL has not established, as required by s. 47 PA, that his discretion was properly exercised. His decision must be based on real grounds that are connected to the specific case in issue. The evidence filed by the COL shows instead that his decision not to disclose the personal information requested was based on the fact that the person interviewed had not consented to disclosure, and does not establish what risk of injury to his investigations the latter might cause. Rather than showing the harmful consequences of disclosing the interview notes on future investigations, an attempt was made to prove, generally, that if investigations were not confidential this could compromise their conduct, without establishing specific circumstances from which it could reasonably be concluded that disclosure could be expected to be injurious. Even if permission is given to disclose the interview notes in this case, that still does not mean that access to personal information must always be given. It will still be possible for investigations to be confidential and private, but the right to confidentiality and privacy will be qualified by the limitations imposed by the PA and the OLA. The COL must exercise his discretion based on the facts of each specific case. In this case, the COL has not shown that it is reasonable to maintain confidentiality.

With respect to the cross-appeal, the respondent cannot obtain disclosure of information other than personal information since his request is based on s. 12(1) PA, which provides that only personal information may be disclosed.

Cases Cited

Referred to: *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Immigration and Refugee Board)* (1997), 140

personnels prévue à l’al. 22(1)b) n’est toutefois autorisée que s’il existe un risque « vraisemblable » que la divulgation nuise à l’enquête. Il faut qu’il y ait un lien clair et direct entre la divulgation d’une information donnée et le préjudice allégué. La non-divulgation ne doit pas avoir pour seul objectif de faciliter le travail de l’organisme en question et doit se justifier par un vécu professionnel. La confidentialité des renseignements personnels ne doit être protégée que lorsque les faits le justifient et doit avoir pour but de favoriser le respect de la loi. Le refus d’assurer la confidentialité peut parfois créer des difficultés aux enquêteurs, mais peut aussi inciter à la franchise et protéger l’intégrité du processus d’enquête. Le CLO a l’obligation d’être sensible aux différences de situations et il doit actualiser l’application de son pouvoir.

En l’espèce, les affirmations du CLO ne permettent pas raisonnablement de conclure que la divulgation des notes d’entrevue visées par le recours en révision judiciaire risquerait vraisemblablement de nuire à ses enquêtes futures. Le CLO n’a pas fait la preuve, comme le prévoit l’art. 47 LPRP, du bien-fondé de l’exercice de son pouvoir discrétionnaire. Sa décision doit être basée sur des motifs réels et liés au cas précis à l’étude. La preuve déposée par le CLO démontre plutôt que sa décision de ne pas divulguer les renseignements personnels demandés s’appuie sur l’absence de consentement à la divulgation de la personne interviewée et n’établit pas le risque de préjudice que celle-ci pourrait causer à ses enquêtes. Au lieu de démontrer les conséquences néfastes de la divulgation des notes d’entrevue sur les enquêtes futures, on a tenté de faire une preuve générale que l’absence de confidentialité des enquêtes risquerait de compromettre leur bonne marche, sans établir des circonstances particulières permettant de conclure raisonnablement à la vraisemblance du préjudice. Or, l’autorisation de divulguer les notes d’entrevue dans ce cas-ci ne veut pas dire pour autant que les renseignements personnels soient toujours accessibles. La confidentialité et le caractère secret des enquêtes seront encore possibles, mais le droit à la confidentialité et au secret est nuancé par les limites imposées par la LPRP et la LLO. Le CLO doit exercer son pouvoir discrétionnaire en fonction de chaque cas spécifique. En l’espèce, le CLO n’a pas démontré qu’il est raisonnable de maintenir la confidentialité.

Quant au pourvoi incident, l’intimé ne peut obtenir la divulgation d’informations autres que des renseignements personnels puisque sa demande est fondée sur le par. 12(1) LPRP qui prévoit que seuls les renseignements personnels peuvent être communiqués.

Jurisprudence

Arrêts mentionnés : *Canada (Commissaire à l’information) c. Canada (Commission de l’immigration*

F.T.R. 140; *Rubin v. Canada (Minister of Transport)*, [1998] 2 F.C. 430; *Ruby v. Canada (Solicitor General)*, [2000] 3 F.C. 589; *Reference re Manitoba Language Rights*, [1985] 1 S.C.R. 721; *R. v. Beaulac*, [1999] 1 S.C.R. 768; *Canada (Attorney General) v. Viola*, [1991] 1 F.C. 373; *Rogers v. Canada (Correctional Service)*, [2001] 2 F.C. 586; *Canada (Privacy Commissioner) v. Canada (Labour Relations Board)*, [1996] 3 F.C. 609; *Dagg v. Canada (Minister of Finance)*, [1997] 2 S.C.R. 403; *R. v. Osolin*, [1993] 4 S.C.R. 595; *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Solicitor General)*, [1988] 3 F.C. 551; *Reyes v. Secretary of State* (1984), 9 Admin. L.R. 296; *British Columbia Development Corp. v. Friedmann*, [1984] 2 S.C.R. 447; *St. Peter's Evangelical Lutheran Church, Ottawa v. City of Ottawa*, [1982] 2 S.C.R. 616.

Statutes and Regulations Cited

Canadian Human Rights Act, S.C. 1976-77, c. 33, Part IV [rep. 1980-81-82-83, c. 111 (Sch. IV, s. 3); repl. *idem*, Sch. II].

Official Languages Act, R.S.C. 1985, c. 31 (4th Supp.), preamble, ss. 2, Part IX, 55, 56, 58(1), (2), 59, 60, 62, 63(3), 65(1), (2), (3), 72, 73, 74, Part X, 77(3), 78, 82.

Privacy Act, R.S.C. 1985, c. P-21, ss. 2, 3 “personal information”, (g), 4, 7, 8(1), (2) [am. c. 1 (3rd Supp.), s. 12 (Sch., item 4)], 10 [*idem*], 12, 12(1), 16(1)(b), 18 à 28, 22(1)(b), (3), 29(1)(a), (b), (c), (3), 34(1), (2), 35, 36, 37, 41, 47, 49, Schedule [am. c. 31 (4th Supp.), s. 101].

Authors Cited

Braën, André. “Language Rights”. In Michel Bastarache, ed., *Language Rights in Canada*. Montréal: Yvon Blais, 1987, 1.

Canada. Legislative Committee on Bill C-72. *Minutes of Proceedings and Evidence of the Legislative Committee on Bill C-72*, Issue No. 20, June 7, 1988, pp. 20:25, 20:29.

Chevrette, François, et Herbert Marx. *Droit constitutionnel : notes et jurisprudence*. Montréal: Presses de l’Université de Montréal, 1982.

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

Marshall, Mary A., and Linda C. Reif. “The Ombudsman: Maladministration and Alternative Dispute Resolution” (1995), 34 *Alta. L. Rev.* 215.

McIsaac, Barbara, Rick Shields and Kris Klein. *The Law of Privacy in Canada*. Toronto: Carswell, 2000 (updated 2001, release 4).

et du statut de réfugié), [1997] A.C.F. n° 1812 (QL); *Rubin c. Canada (Ministre des Transports)*, [1998] 2 C.F. 430; *Ruby c. Canada (Solliciteur général)*, [2000] 3 C.F. 589; *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, [1985] 1 R.C.S. 721; *R. c. Beaulac*, [1999] 1 R.C.S. 768; *Canada (Procureur général) c. Viola*, [1991] 1 C.F. 373; *Rogers c. Canada (Service correctionnel)*, [2001] 2 C.F. 586; *Canada (Commissaire à la protection de la vie privée) c. Canada (Conseil des relations du travail)*, [1996] 3 C.F. 609; *Dagg c. Canada (Ministre des Finances)*, [1997] 2 R.C.S. 403; *R. c. Osolin*, [1993] 4 R.C.S. 595; *Canada (Commissaire à l’information) c. Canada (Solliciteur général)*, [1988] 3 C.F. 551; *Reyes c. Canada (Secrétariat d’État)*, [1984] A.C.F. n° 1135 (QL); *British Columbia Development Corp. c. Friedmann*, [1984] 2 R.C.S. 447; *Église luthérienne évangélique St. Peter d’Ottawa c. Ville d’Ottawa*, [1982] 2 R.C.S. 616.

Lois et règlements cités

Loi canadienne sur les droits de la personne, S.C. 1976-77, ch. 33, partie IV [abr. 1980-81-82-83, ch. 111 (ann. IV, art. 3); rempl. *idem*, ann. II].

Loi sur la protection des renseignements personnels, L.R.C. 1985, ch. P-21, art. 2, 3 « renseignements personnels », g), 4, 7, 8(1), (2) [mod. ch. 1 (3^e suppl.), art. 12 (ann., n° 4)], 10 [*idem*], 12, 12(1), 16(1)b), 18 à 28, 22(1)b), (3), 29(1)a), b), c), (3), 34(1), (2), 35, 36, 37, 41, 47, 49, annexe [mod. ch. 31 (4^e suppl.), art. 101].

Loi sur les langues officielles, L.R.C. 1985, ch. 31 (4^e suppl.), préambule, art. 2, partie IX, 55, 56, 58(1), (2), 59, 60, 62, 63(3), 65(1), (2), (3), 72, 73, 74, partie X, 77(3), 78, 82.

Doctrine citée

Braën, André. « Les droits linguistiques ». Dans Michel Bastarache, dir., *Les droits linguistiques au Canada*. Montréal : Yvon Blais, 1986, 1.

Canada. Comité législatif sur le projet de loi C-72. *Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le projet de loi C-72*, Fascicule n° 20, 7 juin 1988, p. 20:25, 20:28 - 20:29.

Chevrette, François, et Herbert Marx. *Droit constitutionnel : notes et jurisprudence*. Montréal : Presses de l’Université de Montréal, 1982.

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

Marshall, Mary A., and Linda C. Reif. « The Ombudsman : Maladministration and Alternative Dispute Resolution » (1995), 34 *Alta. L. Rev.* 215.

McIsaac, Barbara, Rick Shields and Kris Klein. *The Law of Privacy in Canada*. Toronto : Carswell, 2000 (updated 2001, release 4).

Sheppard, Claude-Armand. *The Law of Languages in Canada*. Study No. 10 of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism. Ottawa: Information Canada, 1971.

Wade, Sir William. *Administrative Law*, 8th ed. by Sir William Wade and Christopher Forsyth. New York: Oxford University Press, 2000.

APPEAL and CROSS-APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal (2000), 261 N.R. 19, [2000] F.C.J. No. 1412 (QL), affirming a decision of the Trial Division (1998), 157 F.T.R. 15, [1998] F.C.J. No. 1527 (QL). Appeal and cross-appeal dismissed.

Barbara A. McIsaac, Q.C., Johane Tremblay and Gregory S. Tzemenakis, for the appellant/respondent on the cross-appeal.

Robert Lavigne, on his own behalf.

Dougald E. Brown and Steven Welchner, for the intervener.

English version of the judgment of the Court delivered by

GONTIER J. —

I. Introduction

¹ This case involves the application of the *Official Languages Act*, R.S.C. 1985, c. 31 (4th Supp.), and the *Privacy Act*, R.S.C. 1985, c. P-21, in relation to each other, and at issue is the right of access to personal information collected in private in an investigation conducted under the *Official Languages Act*. More precisely, we must decide whether disclosure of the personal information requested by the respondent could reasonably be expected to be injurious to the conduct of lawful investigations by the Commissioner of Official Languages.

II. Facts

² The respondent, Robert Lavigne, worked in the Montreal office of the Department of National

Sheppard, Claude-Armand. *The Law of Languages in Canada*. Étude n° 10 de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme. Ottawa : Information Canada, 1971.

Wade, Sir William. *Administrative Law*, 8th ed. by Sir William Wade and Christopher Forsyth. New York : Oxford University Press, 2000.

POURVOI PRINCIPAL et POURVOI INCIDENT contre un arrêt de la Cour d'appel fédérale (2000), 261 N.R. 19, [2000] A.C.F. n° 1412 (QL), qui a confirmé une décision de la Section de première instance (1998), 157 F.T.R. 15, [1998] A.C.F. n° 1527 (QL). Pourvoi principal et pourvoi incident rejetés.

Barbara A. McIsaac, c.r., Johane Tremblay et Gregory S. Tzemenakis, pour l'appelant/intimé au pourvoi incident.

Robert Lavigne, en personne.

Dougald E. Brown et Steven Welchner, pour l'intervenant.

Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE GONTIER —

I. Introduction

Le litige porte sur l'application de la *Loi sur les langues officielles*, L.R.C. 1985, ch. 31 (4^e suppl.), et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. 1985, ch. P-21, en regard l'une de l'autre et vise le droit d'accès aux renseignements personnels recueillis sous le sceau de la confidentialité dans une enquête menée sous le régime de la *Loi sur les langues officielles*. Plus précisément, il nous faut décider si la divulgation des renseignements personnels demandés par l'intimé risquerait vraisemblablement de nuire au déroulement d'enquêtes licites menées par le Commissaire aux langues officielles.

II. Les faits

L'intimé, Robert Lavigne, travaillait au bureau de Montréal du ministère de la Santé nationale

Health and Welfare (now the Department of Human Resources Development Canada ("the Department")). Between November 1992 and March 1993 he filed four complaints with the Commissioner of Official Languages ("the Commissioner") alleging that his rights in respect of language of work, and employment and promotion opportunities, had been violated. The respondent complained that he had been forced to use French.

In the course of their investigation, the investigators working for the Office of the Commissioner of Official Languages questioned some 25 employees of the Department, including the respondent, his immediate supervisor and some of his co-workers, as well as managers and other employees. The investigators encountered problems in conducting their investigation because a number of Department employees were reluctant to give information, fearing reprisals by the respondent. In those instances, the investigators explained the role and mandate of the Commissioner as an ombudsman, and the private nature of the investigations. They gave assurances that the interviews would remain confidential within the limits of ss. 72, 73 and 74 of the *Official Languages Act*.

After the interviews were conducted, the investigation report concluded that the respondent's four complaints were well founded and made five recommendations to the Department. The Department did not question the Commissioner's findings, and agreed to implement the recommendations.

After the Commissioner's report was submitted, the respondent applied to the Federal Court, Trial Division for a remedy from the Department under Part X of the *Official Languages Act*. The Federal Court, being of the opinion that an application under that Part is a proceeding *de novo*, based its decision on the evidence submitted in affidavit form, and not on the evidence contained in the Commissioner's investigation files. The affidavits included those of France Doyon, Jacqueline Dubé and Normand Chartrand. The respondent had an opportunity to cross-examine the Department's witnesses, including those three individuals, but did not do so. On October 30, 1996, the Federal Court (whose

et du Bien-être social (à présent le ministère du Développement des ressources humaines Canada (« le ministère »)). Entre novembre 1992 et mars 1993, il a déposé auprès du Commissaire aux langues officielles (« le commissaire ») quatre plaintes alléguant violation de ses droits touchant la langue de travail et les possibilités d'emploi et de promotion. L'intimé se plaignait d'être forcé d'utiliser le français.

Dans le cadre de leur enquête, les enquêteurs du Commissariat aux langues officielles interrogeront quelque 25 employés du ministère, y compris l'intimé, sa superviseure immédiate et quelques-uns de ses collègues de travail ainsi que des gestionnaires et d'autres employés. Les enquêteurs se heurtent à des difficultés au cours de leur enquête, parce qu'un certain nombre d'employés du ministère sont réticents à fournir des renseignements, craignant des représailles de la part de l'intimé. Les enquêteurs expliquent alors le rôle et la mission du commissaire à titre d'ombudsman et le caractère secret des enquêtes. Ils donnent l'assurance que les entrevues demeureront confidentielles dans les limites des art. 72, 73 et 74 de la *Loi sur les langues officielles*.³

À la suite des entrevues, le rapport d'enquête conclut au bien-fondé des quatre plaintes de l'intimé et fait cinq recommandations au ministère. Celui-ci ne met pas en doute les conclusions du commissaire et convient d'y donner suite.⁴

À la suite du rapport du commissaire, l'intimé s'adresse à la Section de première instance de la Cour fédérale pour obtenir réparation du ministère en vertu de la partie X de la *Loi sur les langues officielles*. Considérant qu'une demande en vertu de cette partie est une procédure *de novo*, la Cour fédérale fonde sa décision sur la preuve par affidavits et non sur la preuve contenue dans les dossiers d'enquête du commissaire. Parmi les affidavits se trouvent ceux de France Doyon, Jacqueline Dubé et Normand Chartrand. L'intimé avait la possibilité de contre-interroger les témoins du ministère, y compris ces trois personnes, mais ne s'en est pas prévalu. Le 30 octobre 1996, la Cour fédérale (dont

decision was affirmed on appeal (1998), 228 N.R. 124) ordered the Department to pay the respondent \$3,000 in damages and to write him a letter of apology: [1997] 1 F.C. 305.

6 On July 7, 1993, while those proceedings were going on, the respondent made an initial request to the Commissioner for disclosure of the personal information contained in the files on the complaints he had made to him. On September 10, 1993, a copy of this information was sent to the respondent, except for the portions which were withheld under the exemption set out in s. 22(1)(b) of the *Privacy Act*, *inter alia*. Several additional requests for information were subsequently submitted to the Commissioner, but they were denied.

7 In September 1994, the respondent filed a complaint with the Privacy Commissioner, who launched an investigation in the course of which he attempted to settle the respondent's complaints by mediation. Through this process, a number of witnesses who had been questioned by the Commissioner's representatives agreed to a copy of the personal information contained in the investigators' notes being given to the respondent. However, the testimony of 10 other individuals was not covered by the settlement agreement, either because they could not be located or because they had denied or not responded to the request. On April 25, 1997, the Privacy Commissioner ruled that the personal information contained in the testimony of those 10 people, for which consent to disclosure had not been obtained, had been properly exempted from disclosure under s. 22(1)(b) of the *Privacy Act*.

8 Following the proceedings before the Privacy Commissioner, the Commissioner again refused to disclose certain personal information to the respondent. The respondent then brought an application for judicial review of the Commissioner's decision. The documents originally in issue in his application to the Federal Court are the complete notes taken by the investigators in the Office of

la décision a été confirmée par la suite en appel (1998), 228 N.R. 124) a ordonné au ministère de verser à l'intimé le montant de 3 000 \$ à titre de dommages-intérêts et de lui écrire une lettre d'excuse : [1997] 1 C.F. 305.

Parallèlement à ces procédures, le 7 juillet 1993, l'intimé présente au commissaire une première demande de communication des renseignements personnels contenus dans les dossiers des plaintes qu'il avait déposées auprès de celui-ci. Le 10 septembre 1993, une copie de ces renseignements est envoyée à l'intimé, sauf les parties retenues en raison de l'exclusion prévue à l'al. 22(1)b) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Plusieurs autres demandes de renseignements sont présentées au commissaire par la suite, mais sont refusées.

En septembre 1994, l'intimé dépose une plainte auprès du Commissaire à la protection de la vie privée et celui-ci ouvre une enquête au cours de laquelle il tente de régler les plaintes de l'intimé par la médiation. Par la suite, plusieurs témoins interrogés par les représentants du commissaire consentent à ce que l'intimé obtienne une copie des renseignements personnels contenus dans les notes des enquêteurs. Toutefois, les témoignages de 10 autres personnes demeurent exclus de cette entente à l'amiable soit parce qu'elles n'ont pu être retrouvées, soit parce qu'elles ont refusé ou n'ont pas répondu à la demande. Le 25 avril 1997, le Commissaire à la protection de la vie privée statue que, à défaut du consentement de ces 10 personnes, les renseignements personnels contenus dans leurs témoignages avaient été exclus à bon droit de la communication en vertu de l'al. 22(1)b) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

À la suite de ces procédures devant le Commissaire à la protection de la vie privée, le commissaire maintient son refus de communiquer certains renseignements personnels à l'intimé. Celui-ci intente alors un recours en révision judiciaire de la décision du commissaire. Les documents visés à l'origine dans son recours devant la Cour fédérale sont les notes complètes des enquêteurs du

the Commissioner of Official Languages during the interviews held with the following people: the district manager of the Montreal office, Normand Chartrand; the respondent's immediate supervisor, Jacqueline Dubé; and the regional coordinator of official languages, France Doyon. Normand Chartrand and France Doyon subsequently agreed to disclosure by the Commissioner of the personal information concerning the respondent in the notes of their interviews. The dispute therefore relates to the personal information contained in the notes of the interview with Ms. Dubé and the notes relating to these three individuals that do not contain any personal information about the respondent.

The Federal Court, Trial Division and the Federal Court of Appeal set aside the Commissioner's decision in part and ordered disclosure of the personal information requested. The respondent was denied disclosure of the non-personal information. It is those decisions that are the subject of these appeals.

In the main appeal, the appellant is seeking to have the decision of the Federal Court of Appeal ordering him to disclose the personal information he holds set aside. In the cross-appeal, the respondent is seeking to have all of the relevant information (whether or not it is personal information) disclosed by the Commissioner.

III. Relevant Statutory Provisions

Privacy Act, R.S.C. 1985, c. P-21

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 that information.

3. . .

“personal information” means information about an identifiable individual that is recorded in any form including, without restricting the generality of the foregoing,

Commissariat aux langues officielles prises au cours des entrevues menées auprès des personnes suivantes : le directeur de district du bureau de Montréal, Normand Chartrand, la superviseure immédiate de l'intimé, Jacqueline Dubé, et la coordinatrice régionale des langues officielles, France Doyon. Normand Chartrand et France Doyon ont par la suite consenti à la divulgation par le commissaire des renseignements personnels concernant l'intimé qui se trouvent dans les notes de leurs entrevues. La contestation porte donc sur les renseignements personnels contenus dans les notes d'entrevue avec M^{me} Dubé ainsi que les notes se rapportant à ces trois personnes mais ne renfermant aucun renseignement personnel sur l'intimé.

La Section de première instance de la Cour fédérale et la Cour d'appel fédérale ont infirmé en partie la décision du commissaire et ordonné la divulgation des renseignements personnels demandés. Pour ce qui est de l'information non personnelle, elle lui est refusée. Ces décisions font l'objet du présent pourvoi.

Dans l'appel principal, l'appelant se pourvoit contre la décision de la Cour d'appel fédérale lui ordonnant de divulguer des renseignements personnels qu'il détient. Dans l'appel incident, l'intimé demande que le commissaire divulgue l'ensemble des informations pertinentes (qu'il s'agisse de renseignements personnels ou non).

III. Les dispositions législatives pertinentes

Loi sur la protection des renseignements personnels, L.R.C. 1985, ch. P-21

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.

3. . .

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

(g) the views or opinions of another individual about the individual,

g) les idées ou opinions d'autrui sur lui;

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

(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.

22. (1) The head of a government institution may refuse to disclose any personal information requested under subsection 12(1)

(b) the disclosure of which could reasonably be expected to be injurious to the enforcement of any law of Canada or a province or the conduct of lawful investigations, including, without restricting the generality of the foregoing, any such information

(i) relating to the existence or nature of a particular investigation,

(ii) that would reveal the identity of a confidential source of information, or

(iii) that was obtained or prepared in the course of an investigation; or

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 :

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.

22. (1) Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication des renseignements personnels demandés en vertu du paragraphe 12(1) :

b) soit dont la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire aux activités destinées à faire respecter les lois fédérales ou provinciales ou au déroulement d'enquêtes licites, notamment :

(i) des renseignements relatifs à l'existence ou à la nature d'une enquête déterminée,

(ii) des renseignements qui permettraient de remonter à une source de renseignements confidentielle,

(iii) des renseignements obtenus ou préparés au cours d'une enquête;

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

47. In any proceedings before the Court arising from an application under section 41, 42 or 43, the burden of

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 après l'expiration du délai, le proroger ou en autoriser la prorogation.

47. Dans les procédures découlant des recours prévus aux articles 41, 42 ou 43, la charge d'établir le bien-fondé

establishing that the head of a government institution is authorized to refuse to disclose personal information requested under subsection 12(1) or that a file should be included in a personal information bank designated as an exempt bank under section 18 shall be on the government institution concerned.

49. Where the head of a government institution refuses to disclose personal information requested under subsection 12(1) on the basis of section 20 or 21 or paragraph 22(1)(b) or (c) or 24(a), the Court shall, if it determines that the head of the institution did not have reasonable grounds on which to refuse to disclose the personal information, order the head of the institution to disclose the personal information, subject to such conditions as the Court deems appropriate, to the individual who requested access thereto, or shall make such other order as the Court deems appropriate.

Official Languages Act, R.S.C. 1985, c. 31 (4th Supp.)

60. (1) Every investigation by the Commissioner under this Act shall be conducted in private.

(2) It is not necessary for the Commissioner to hold any hearing and no person is entitled as of right to be heard by the Commissioner, but if at any time during the course of an investigation it appears to the Commissioner that there may be sufficient grounds to make a report or recommendation that may adversely affect any individual or any federal institution, the Commissioner shall, before completing the investigation, take every reasonable measure to give to that individual or institution a full and ample opportunity to answer any adverse allegation or criticism, and to be assisted or represented by counsel for that purpose.

72. Subject to this Act, the Commissioner and every person acting on behalf or under the direction of the Commissioner shall not disclose any information that comes to their knowledge in the performance of their duties and functions under this Act.

73. The Commissioner may disclose or may authorize any person acting on behalf or under the direction of the Commissioner to disclose information

(a) that, in the opinion of the Commissioner, is necessary to carry out an investigation under this Act; or

(b) in the course of proceedings before the Federal Court under Part X or an appeal therefrom.

du refus de communication de renseignements personnels ou le bien-fondé du versement de certains dossiers dans un fichier inconsultable classé comme tel en vertu de l'article 18 incombe à l'institution fédérale concernée.

49. Dans les cas où le refus de communication des renseignements personnels s'appuyait sur les articles 20 ou 21 ou sur les alinéas 22(1)b) ou c) ou 24a), la Cour, si elle conclut que le refus n'était pas fondé sur des motifs raisonnables, ordonne, aux conditions qu'elle juge indiquées, au responsable de l'institution fédérale dont relèvent les renseignements d'en donner communication à l'individu qui avait fait la demande; la Cour rend une autre ordonnance si elle l'estime indiqué.

Loi sur les langues officielles, L.R.C. 1985, ch. 31 (4^e suppl.)

60. (1) Les enquêtes menées par le commissaire sont secrètes.

(2) Le commissaire n'est pas obligé de tenir d'audience, et nul n'est en droit d'exiger d'être entendu par lui. Toutefois, si au cours de l'enquête, il estime qu'il peut y avoir des motifs suffisants pour faire un rapport ou une recommandation susceptibles de nuire à un particulier ou à une institution fédérale, il prend, avant de clore l'enquête, les mesures indiquées pour leur donner toute possibilité de répondre aux critiques dont ils font l'objet et, à cette fin, de se faire représenter par un avocat.

72. Sous réserve des autres dispositions de la présente loi, le commissaire et les personnes agissant en son nom ou sous son autorité sont tenus au secret en ce qui concerne les renseignements dont ils prennent connaissance dans l'exercice des attributions que leur confère la présente loi.

73. Le commissaire peut communiquer ou autoriser les personnes agissant en son nom ou sous son autorité à communiquer :

a) les renseignements qui, à son avis, sont nécessaires pour mener ses enquêtes;

b) des renseignements, soit lors d'un recours formé devant la Cour fédérale aux termes de la partie X, soit lors de l'appel de la décision rendue en l'occurrence.

74. The Commissioner or any person acting on behalf or under the direction of the Commissioner is not a compellable witness, in respect of any matter coming to the knowledge of the Commissioner or that person as a result of performing any duties or functions under this Act during an investigation, in any proceedings other than proceedings before the Federal Court under Part X or an appeal therefrom.

IV. Decisions of the Lower Courts

A. *Federal Court, Trial Division* (1998), 157 F.T.R. 15

12 Dubé J. allowed the application for judicial review of the Commissioner's decision. Section 2 of the *Privacy Act* provides, *inter alia*, that the purpose of the Act is to extend the present laws of Canada that provide individuals with a right of access to personal information about themselves. Consequently, in the opinion of Dubé J., disclosure is the rule and withholding is the exception. Section 22(1)(b) of the *Privacy Act* is an exception to the general rule and accordingly must be narrowly construed. It provides a limited exemption relating solely to investigations that are underway or about to begin, and not future investigations. Being of the view that the investigation was over, Dubé J. concluded that s. 22(1)(b) did not apply.

13 In addition, Dubé J. concluded that the Commissioner had not established that the disclosure of the personal information could reasonably be expected to be injurious to the conduct of its investigations (*Canada (Information Commissioner) v. Canada (Immigration and Refugee Board)*) (1997), 140 F.T.R. 140). Promises of confidentiality are not essential because the Commissioner has the power to issue *subpoenas*.

14 Under s. 49 of the *Privacy Act*, Dubé J. ordered the appellant to disclose the "personal information" requested by the respondent. However, the *Privacy Act* does not entitle the respondent to require the disclosure of information other than "personal information".

74. En ce qui concerne les questions venues à leur connaissance au cours d'une enquête, dans l'exercice de leurs attributions, le commissaire et les personnes qui agissent en son nom ou sous son autorité ont qualité pour témoigner, mais ne peuvent y être contraints que lors des circonstances visées à l'alinéa 73b).

IV. Les décisions des juridictions inférieures

A. *La Section de première instance de la Cour fédérale* (1998), 157 F.T.R. 15

Le juge Dubé accueille la demande de révision judiciaire de la décision du commissaire. L'article 2 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* prévoit, entre autres, que cette loi a pour objet de compléter la législation canadienne en matière de droit d'accès des individus aux renseignements personnels qui les concernent. Par conséquent, selon le juge de la Cour fédérale, la divulgation est la règle et la rétention est l'exception. L'alinéa 22(1)b) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* constitue une exception à la règle générale et doit, par conséquent, être interprété restrictivement. Il énonce une exclusion restreinte qui concerne seulement des enquêtes en cours ou sur le point de commencer et non des enquêtes futures. Considérant que l'enquête est close, le juge Dubé conclut que l'al. 22(1)b) ne s'applique pas.

De plus, le juge Dubé conclut que le commissaire n'a pas réussi à établir que la communication des renseignements personnels risquerait vraisemblablement de nuire au déroulement de ses enquêtes (*Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Commission de l'immigration et du statut de réfugié)*), [1997] A.C.F. n° 1812 (QL) (1^{re} inst.)). Les promesses de confidentialité ne sont pas nécessaires, car le commissaire a le pouvoir de décerner des citations à comparaître.

En vertu de l'art. 49 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, le juge Dubé ordonne à l'appelant de divulguer les « renseignements personnels » demandés par l'intimé. Toutefois, la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ne confère aucun droit à l'intimé d'exiger la divulgation d'informations autres que les « renseignements personnels ».

B. *Federal Court of Appeal* (2000), 261 N.R. 19

Sharlow J.A., on behalf of the court, affirmed the decision of Dubé J. and dismissed the appeal. The Federal Court of Appeal was also of the opinion that s. 22(1)(b) of the *Privacy Act* does not apply to protect the information that the Commissioner collected in the course of an investigation, once the investigation has concluded (*Rubin v. Canada (Minister of Transport)*, [1998] 2 F.C. 430; *Ruby v. Canada (Solicitor General)*, [2000] 3 F.C. 589; *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Immigration and Refugee Board)*, *supra*).

Sharlow J.A. also rejected the appellant's argument that Dubé J. had failed to consider whether disclosure could reasonably be expected to be injurious to the enforcement of any law of Canada, within the meaning of s. 22(1)(b) of the *Privacy Act*. In the opinion of Sharlow J.A., the evidence in the record was not capable of supporting such a conclusion. It established, at most, the possibility that witnesses may be reluctant to cooperate in an investigation unless they have an absolute assurance of secrecy. Sharlow J.A. upheld Dubé J.'s decision ordering the appellant to disclose the "personal information" requested by the respondent.

The Federal Court of Appeal also dismissed the cross-appeal on the ground that a request under the *Privacy Act* may be made only to obtain personal information.

V. Issues

A. *Main Appeal*

1. Did the Federal Court of Appeal err in concluding that the Commissioner may not rely on s. 22(1)(b) of the *Privacy Act* to refuse to disclose personal information that was collected in the course of an investigation conducted under the *Official Languages Act*, when the Commissioner's investigation has concluded?

B. *Cour d'appel fédérale* (2000), 261 N.R. 19

Le juge Sharlow, au nom de la cour, confirme la décision du juge Dubé et rejette l'appel. La Cour d'appel fédérale est aussi d'avis que l'al. 22(1)b) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ne s'applique pas de façon à protéger les renseignements que le commissaire recueille au cours d'une enquête, une fois que celle-ci est terminée (*Rubin c. Canada (Ministre des Transports)*, [1998] 2 C.F. 430; *Ruby c. Canada (Solliciteur général)*, [2000] 3 C.F. 589; *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Commission de l'immigration et du statut de réfugié)*, précité). 15

Par ailleurs, le juge Sharlow rejette l'argument de l'appelant selon lequel le juge Dubé a omis d'évaluer si la divulgation risquait vraisemblablement de nuire aux activités destinées à faire respecter les lois fédérales, d'après l'al. 22(1)b) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Selon le juge Sharlow, la preuve au dossier ne peut étayer pareille conclusion. Elle démontre, tout au plus, que certains témoins seront réticents à collaborer à l'enquête sans une assurance absolue de confidentialité. Le juge Sharlow confirme la décision du juge Dubé ordonnant à l'appelant de divulguer les « renseignements personnels » demandés par l'intimé. 16

La Cour d'appel fédérale a également rejeté l'appel incident au motif qu'une demande en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* n'est possible que pour obtenir des renseignements personnels. 17

V. Questions en litige

A. *Pourvoi principal*

1. La Cour d'appel fédérale a-t-elle fait erreur en concluant que le commissaire ne peut invoquer l'al. 22(1)b) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* pour refuser de communiquer des renseignements personnels qui ont été recueillis au cours d'une enquête menée en application de la *Loi sur les langues officielles*, lorsque l'enquête du commissaire est terminée? 18

2. Did the Federal Court of Appeal err in concluding that there were no reasonable grounds for the Commissioner's refusal?

B. *Cross-Appeal*

- 19 Did the Federal Court of Appeal err in concluding that the respondent was not entitled to information other than personal information?

VI. Analysis

A. *Applicable Legislation*

- 20 The issue in this case is the application of the *Official Languages Act* and the *Privacy Act* in relation to each other. What we must first do is to ascertain the purpose and scope of the two Acts, and analyse the respective roles of the two Commissioners. It will then be possible, having regard to those general principles, to consider the statutory provisions on which the parties rely.

- 21 The *Official Languages Act* is a significant legislative response to the obligation imposed by the Constitution of Canada in respect of bilingualism in Canada. The preamble to the Act refers expressly to the duties set out in the Constitution. It cites the equality of status of English and French as to their use in the institutions of the Parliament and government of Canada and the guarantee of full and equal access in both languages to Parliament and to the laws of Canada and the courts. In addition, the preamble states that the Constitution provides for guarantees relating to the right of any member of the public to communicate with and receive services from any institution of the Parliament or government of Canada in English and French. The fact that the *Official Languages Act* is a legislative measure taken in order to fulfil the constitutional duty in respect of bilingualism is not in doubt.

- 22 Section 2 of the *Official Languages Act* sets out the purpose of the Act:

2. The purpose of this Act is to

- (a) ensure respect for English and French as the official languages of Canada and ensure equality of status and equal rights and privileges as to their use in all fed-

2. La Cour d'appel fédérale a-t-elle fait erreur en concluant que le refus du commissaire n'était pas fondé sur des motifs raisonnables?

B. *Pourvoi incident*

- La Cour d'appel fédérale a-t-elle fait erreur en concluant que l'intimé n'a pas droit aux renseignements autres que personnels?

VI. Analyse

A. *Les lois applicables*

Le litige porte sur l'application de la *Loi sur les langues officielles* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* en regard l'une de l'autre. Dans un premier temps, on doit en cerner l'objet et la portée et analyser le rôle respectif des deux commissaires. C'est à la lumière de ces principes généraux qu'il sera possible, par la suite, de traiter des dispositions invoquées par les parties.

La *Loi sur les langues officielles* est une réponse législative importante à l'obligation imposée par la Constitution canadienne en matière de bilinguisme au Canada. Son préambule fait expressément référence aux obligations linguistiques prévues par la Constitution. Il rappelle le statut d'égalité quant à l'usage du français et de l'anglais dans les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada de même que l'universalité d'accès dans ces deux langues au Parlement et à ses lois ainsi qu'aux tribunaux. De plus, le préambule mentionne que la Constitution offre des garanties quant au droit du public d'utiliser le français et l'anglais dans leurs communications avec les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada ou pour en recevoir les services. Il ne fait donc aucun doute que la *Loi sur les langues officielles* est une mesure législative prise dans le but de répondre à l'obligation constitutionnelle en matière de bilinguisme.

L'article 2 de la *Loi sur les langues officielles* en énonce la mission :

2. La présente loi a pour objet :

- a) d'assurer le respect du français et de l'anglais à titre de langues officielles du Canada, leur égalité de statut et l'égalité de droits et priviléges quant à leur usage dans

eral institutions, in particular with respect to their use in parliamentary proceedings, in legislative and other instruments, in the administration of justice, in communicating with or providing services to the public and in carrying out the work of federal institutions;

(b) support the development of English and French linguistic minority communities and generally advance the equality of status and use of the English and French languages within Canadian society; and

(c) set out the powers, duties and functions of federal institutions with respect to the official languages of Canada.

Those objectives are extremely important, in that the promotion of both official languages is essential to Canada's development. As this Court said in *Reference re Manitoba Language Rights*, [1985] 1 S.C.R. 721, at p. 744:

The importance of language rights is grounded in the essential role that language plays in human existence, development and dignity. It is through language that we are able to form concepts; to structure and order the world around us. Language bridges the gap between isolation and community, allowing humans to delineate the rights and duties they hold in respect of one another, and thus to live in society.

The *Official Languages Act* is more than just a statement of principles. It imposes practical requirements on federal institutions, as Bastarache J. wrote in *R. v. Beaulac*, [1999] 1 S.C.R. 768, at para. 24:

The idea that s. 16(3) of the *Charter*, which has formalized the notion of advancement of the objective of equality of the official languages of Canada in the *Jones* case, *supra*, limits the scope of s. 16(1) must also be rejected. This subsection affirms the substantive equality of those constitutional language rights that are in existence at a given time. Section 2 of the *Official Languages Act* has the same effect with regard to rights recognized under that Act. This principle of substantive equality has meaning. It provides in particular that language rights that are institutionally based require government action for their implementation and therefore create obligations for the State; see *McKinney v. University of Guelph*, [1990] 3 S.C.R. 229, at p. 412; *Haig v. Canada*, [1993] 2 S.C.R. 995, at p. 1038; *Reference re Public Service Employee Relations Act (Alta.)*, [1987] 1 S.C.R. 313; *Eldridge v. British Columbia (Attorney General)*, [1997] 3 S.C.R. 624, at para. 73; *Mahe*, *supra*, at p. 365. It also means that

les institutions fédérales, notamment en ce qui touche les débats et travaux du Parlement, les actes législatifs et autres, l'administration de la justice, les communications avec le public et la prestation des services, ainsi que la mise en œuvre des objectifs de ces institutions;

b) d'appuyer le développement des minorités francophones et anglophones et, d'une façon générale, de favoriser, au sein de la société canadienne, la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais;

c) de préciser les pouvoirs et les obligations des institutions fédérales en matière de langues officielles.

Ces objectifs sont fort importants, car la promotion des deux langues officielles est essentielle au bon développement du Canada. Comme le disait notre Cour dans le *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, [1985] 1 R.C.S. 721, p. 744 :

L'importance des droits en matière linguistique est fondée sur le rôle essentiel que joue la langue dans l'existence, le développement et la dignité de l'être humain. C'est par le langage que nous pouvons former des concepts, structurer et ordonner le monde autour de nous. Le langage constitue le pont entre l'isolement et la collectivité, qui permet aux êtres humains de délimiter les droits et obligations qu'ils ont les uns envers les autres, et ainsi, de vivre en société.

La *Loi sur les langues officielles* va au-delà d'un énoncé de principes. Elle impose des exigences pratiques aux institutions fédérales, comme le mentionne le juge Bastarache dans l'affaire *R. c. Beaulac*, [1999] 1 R.C.S. 768, par. 24 :

L'idée que le par. 16(3) de la *Charte*, qui a officialisé la notion de progression vers l'égalité des langues officielles du Canada exprimée dans l'arrêt *Jones*, précité, limite la portée du par. 16(1) doit également être rejetée. Ce paragraphe confirme l'égalité réelle des droits linguistiques constitutionnels qui existent à un moment donné. L'article 2 de la *Loi sur les langues officielles* a le même effet quant aux droits reconnus en vertu de cette loi. Ce principe d'égalité réelle a une signification. Il signifie notamment que les droits linguistiques de nature institutionnelle exigent des mesures gouvernementales pour leur mise en œuvre et créent, en conséquence, des obligations pour l'État; voir *McKinney c. Université de Guelph*, [1990] 3 R.C.S. 229, à la p. 412; *Haig c. Canada*, [1993] 2 R.C.S. 995, à la p. 1038; *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313; *Eldridge c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1997] 3 R.C.S. 624, au par. 73; *Mahe*, précité, à

the exercise of language rights must not be considered exceptional, or as something in the nature of a request for an accommodation. [Emphasis added.]

23

The importance of these objectives and of the constitutional values embodied in the *Official Languages Act* gives the latter a special status in the Canadian legal framework. Its quasi-constitutional status has been recognized by the Canadian courts. For instance, in *Canada (Attorney General) v. Viola*, [1991] 1 F.C. 373, at p. 386 (see also *Rogers v. Canada (Correctional Service)*, [2001] 2 F.C. 586 (T.D.), at pp. 602-3), the Federal Court of Appeal said:

The 1988 *Official Languages Act* is not an ordinary statute. It reflects both the Constitution of the country and the social and political compromise out of which it arose. To the extent that it is the exact reflection of the recognition of the official languages contained in subsections 16(1) and (3) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, it follows the rules of interpretation of that Charter as they have been defined by the Supreme Court of Canada. To the extent also that it is an extension of the rights and guarantees recognized in the Charter, and by virtue of its preamble, its purpose as defined in section 2 and its taking precedence over other statutes in accordance with subsection 82(1), it belongs to that privileged category of quasi-constitutional legislation which reflects “certain basic goals of our society” and must be so interpreted “as to advance the broad policy considerations underlying it.” [Emphasis added.]

The Federal Court was correct to recognize the special status of the *Official Languages Act*. The constitutional roots of that Act, and its crucial role in relation to bilingualism, justify that interpretation.

24

The *Privacy Act* is also fundamental in the Canadian legal system. It has two major objectives. Its aims are, first, to protect personal information held by government institutions, and second, to provide individuals with a right of access to personal information about themselves (s. 2). Obviously, it is the second objective that is in issue in these appeals. Until 1983, the core elements of the legal guarantees of the confidentiality of personal information were set out in Part IV of the *Canadian Human Rights*

la p. 365. Il signifie également que l'exercice de droits linguistiques ne doit pas être considéré comme exceptionnel, ni comme une sorte de réponse à une demande d'accommodement. [Je souligne.]

L'importance de ces objectifs de même que les valeurs constitutionnelles incarnées par la *Loi sur les langues officielles* confèrent à celle-ci un statut privilégié dans l'ordre juridique canadien. Son statut quasi-constitutionnel est reconnu par les tribunaux canadiens. Ainsi, la Cour d'appel fédérale s'exprimait de la façon suivante dans *Canada (Procureur général) c. Viola*, [1991] 1 C.F. 373, p. 386 (voir également *Rogers c. Canada (Service correctionnel)*, [2001] 2 C.F. 586 (1^{re} inst.), p. 602-603) :

La *Loi sur les langues officielles* de 1988 n'est pas une loi ordinaire. Elle reflète à la fois la Constitution du pays et le compromis social et politique dont il est issu. Dans la mesure où elle est l'expression exacte de la reconnaissance des langues officielles inscrite aux paragraphes 16(1) et 16(3) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, elle obéira aux règles d'interprétation de cette Charte telles qu'elles ont été définies par la Cour suprême du Canada. Dans la mesure, par ailleurs, où elle constitue un prolongement des droits et garanties reconnus dans la Charte, et de par son préambule, de par son objet défini en son article 2, de par sa primauté sur les autres lois établies en son paragraphe 82(1), elle fait partie de cette catégorie privilégiée de lois dites quasi-constitutionnelles qui expriment « certains objectifs fondamentaux de notre société » et qui doivent être interprétées « de manière à promouvoir les considérations de politique générale qui (les) sous-tendent. » [Je souligne.]

C'est à juste titre que la Cour fédérale a reconnu le statut privilégié de la *Loi sur les langues officielles*. Les racines constitutionnelles de cette loi de même que son rôle primordial en matière de bilinguisme justifient une telle interprétation.

La *Loi sur la protection des renseignements personnels* est également une loi fondamentale du système juridique canadien. Elle a deux objectifs importants. Elle vise, premièrement, à protéger les renseignements personnels relevant des institutions fédérales et, deuxièmement, à assurer le droit d'accès des individus aux renseignements personnels qui les concernent (art. 2). Le présent pourvoi s'intéresse évidemment à l'analyse du deuxième objectif. Jusqu'en 1983, c'était la

Act, S.C. 1976-77, c. 33. Part IV of the *Canadian Human Rights Act* was repealed (S.C. 1980-81-82-83, c. 111 (Sch. IV, s. 3)) and replaced by the *Privacy Act* (S.C. 1980-81-82-83, c. 111, Sch. II). In view of the quasi-constitutional mission of that Act, the courts have recognized its special nature. In *Canada (Privacy Commissioner) v. Canada (Labour Relations Board)*, [1996] 3 F.C. 609, at p. 652, Noël J. of the Federal Court, Trial Division wrote:

The enactment by Parliament of Part IV of the *Canadian Human Rights Act*, later replaced by the *Privacy Act*, illustrated its recognition of the importance of the protection of individual privacy. A purposive approach to the interpretation of the *Privacy Act* is thus justified by the statute's quasi-constitutional legislative roots. [Emphasis added.]

The *Privacy Act* is a reminder of the extent to which the protection of privacy is necessary to the preservation of a free and democratic society. In *Dagg v. Canada (Minister of Finance)*, [1997] 2 S.C.R. 403, at paras. 65-66, La Forest J. wrote (although he dissented, he spoke for the entire Court on this point):

The protection of privacy is a fundamental value in modern, democratic states; see Alan F. Westin, *Privacy and Freedom* (1970), at pp. 349-50. An expression of an individual's unique personality or personhood, privacy is grounded on physical and moral autonomy — the freedom to engage in one's own thoughts, actions and decisions; see *R. v. Dyment*, [1988] 2 S.C.R. 417, at p. 427, *per* La Forest J.; see also Joel Feinberg, "Autonomy, Sovereignty, and Privacy: Moral Ideals in the Constitution?" (1982), 58 *Notre Dame L. Rev.* 445.

Privacy is also recognized in Canada as worthy of constitutional protection, at least in so far as it is encompassed by the right to be free from unreasonable searches and seizures under s. 8 of the *Canadian Charter of Rights*

partie IV de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, S.C. 1976-77, ch. 33, qui contenait l'essentiel des garanties légales de confidentialité des renseignements personnels. La partie IV de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* fut abrogée (S.C. 1980-81-82-83, ch. 111 (ann. IV, art. 3)) et remplacée par la *Loi sur la protection des renseignements personnels* (S.C. 1980-81-82-83, ch. 111, ann. II). Considérant la vocation quasi-constitutionnelle de cette loi, les tribunaux en ont reconnu le caractère privilégié. C'est ainsi que le juge Noël, de la Section de première instance de la Cour fédérale, s'exprimait dans *Canada (Commissaire à la protection de la vie privée) c. Canada (Conseil des relations du travail)*, [1996] 3 C.F. 609, p. 652 :

L'adoption, par le Parlement, de la partie IV de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, remplacée depuis par la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, montre toute l'importance qu'on accorde à la protection de la vie privée des individus. Compte tenu de cette origine législative quasi constitutionnelle de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, c'est à juste titre qu'on l'interprète en fonction de son objet. [Je souligne.]

La *Loi sur la protection des renseignements personnels* rappelle à quel point la protection de la vie privée est nécessaire au maintien d'une société libre et démocratique. Dans l'arrêt *Dagg c. Canada (Ministre des Finances)*, [1997] 2 R.C.S. 403, par. 65-66, le juge La Forest affirmait (bien qu'il soit dissident, il exprime sur ce point l'opinion de l'ensemble de la Cour) :

25

La protection de la vie privée est une valeur fondamentale des États démocratiques modernes; voir Alan F. Westin, *Privacy and Freedom* (1970), aux pp. 349 et 350. Étant l'expression de la personnalité ou de l'identité unique d'une personne, la notion de vie privée repose sur l'autonomie physique et morale — la liberté de chacun de penser, d'agir et de décider pour lui-même; voir *R. c. Dyment*, [1988] 2 R.C.S. 417, à la p. 427, le juge La Forest; voir aussi Joel Feinberg, « Autonomy, Sovereignty, and Privacy : Moral Ideals in the Constitution? » (1982), 58 *Notre Dame L. Rev.* 445.

La vie privée est également reconnue au Canada comme étant digne d'être protégée par la Constitution, du moins dans la mesure où elle est incluse dans le droit à la protection contre les fouilles, perquisitions et saisies

and Freedoms; see *Hunter v. Southam Inc.*, [1984] 2 S.C.R. 145. Certain privacy interests may also inhere in the s. 7 right to life, liberty and security of the person; see *R. v. Hebert*, [1990] 2 S.C.R. 151, and *R. v. Broyles*, [1991] 3 S.C.R. 595.

La Forest J. also did not hesitate in that case to recognize “the privileged, foundational position of privacy interests in our social and legal culture” (para. 69). La Forest J. added, at para. 61, that the overarching purpose of access to information legislation is to facilitate democracy:

It helps to ensure first, that citizens have the information required to participate meaningfully in the democratic process, and secondly, that politicians and bureaucrats remain accountable to the citizenry.

And lastly, L’Heureux-Dubé J., dissenting, but not on this point, wrote on the question of the importance of protecting privacy in *R. v. Osolin*, [1993] 4 S.C.R. 595, at p. 614:

The importance of privacy as a fundamental value in our society is underscored by the protection afforded to everyone under s. 8 of the *Charter* “to be secure against unreasonable search or seizure”. This value finds expression in such legislation as the *Privacy Act*, R.S.C., 1985, c. P-21, which restricts the purposes for which information may be used to those for which it was received. [Emphasis in original.]

The *Official Languages Act* and the *Privacy Act* are closely linked to the values and rights set out in the Constitution, and this explains the quasi-constitutional status that this Court has recognized them as having. However, that status does not operate to alter the traditional approach to the interpretation of legislation, defined by E. A. Driedger in *Construction of Statutes* (2nd ed. 1983), at p. 87:

Today there is only one principle or approach, namely, the words of an Act are to be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament.

abusives, garanti par l’art. 8 de la *Charte canadienne des droits et libertés*; voir *Hunter c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145. Certains droits à la vie privée peuvent également être inclus dans le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne, garanti par l’art. 7; voir *R. c. Hebert*, [1990] 2 R.C.S. 151, et *R. c. Broyles*, [1991] 3 R.C.S. 595.

De plus, dans cette même affaire, le juge La Forest n’a pas hésité à reconnaître, « le statut privilégié et fondamental du droit à la vie privée dans notre culture sociale et juridique » (par. 69). Le juge La Forest ajoute également, au par. 61, que la loi en matière d’information a pour objet général de favoriser la démocratie :

Elle aide à garantir, en premier lieu, que les citoyens possèdent l’information nécessaire pour participer utilement au processus démocratique, et, en second lieu, que les politiciens et bureaucrates demeurent comptables envers l’ensemble de la population.

Enfin, madame le juge L’Heureux-Dubé, dissidente mais non sur ce point, s’exprimait ainsi à l’égard de l’importance de la protection de la vie privée dans l’arrêt *R. c. Osolin*, [1993] 4 R.C.S. 595, p. 614 :

L’importance fondamentale qu’accorde notre société au respect de la vie privée est soulignée par la protection que garantit à chacun l’art. 8 de la *Charte* « contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives ». Cette valeur trouve son expression dans des lois telle la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. (1985), ch. P-21, qui restreint les fins auxquelles les renseignements peuvent être utilisés à celles auxquelles ils ont été reçus. [Souligné dans l’original.]

La *Loi sur les langues officielles* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* sont étroitement liées aux valeurs et aux droits prévus par la Constitution, ce qui explique leur statut quasi-constitutionnel reconnu par cette Cour. Ce statut n’a toutefois pas pour effet de modifier l’approche traditionnelle d’interprétation des lois, définie par E. A. Driedger dans *Construction of Statutes* (2^e éd. 1983), p. 87 :

[TRADUCTION] Aujourd’hui il n’y a qu’un seul principe ou solution : il faut lire les termes d’une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s’harmonise avec l’esprit de la loi, l’objet de la loi et l’intention du législateur.

The quasi-constitutional status of the *Official Languages Act* and the *Privacy Act* is one indicator to be considered in interpreting them, but it is not conclusive in itself. The only effect of this Court's use of the expression "quasi-constitutional" to describe these two Acts is to recognize their special purpose.

The *Privacy Act* deals with "personal information", which is defined in s. 3 of the Act. As Jerome A.C.J. said in *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Solicitor General)*, [1988] 3 F.C. 551 (T.D.), at p. 557, s. 3 is "deliberately broad" and "is entirely consistent with the great pains that have been taken to safeguard individual identity". (See also *Dagg, supra*, at para. 69.) Section 3 provides, *inter alia*:

3. . . .

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

(g) the views or opinions of another individual about the individual,

To achieve the objectives of the *Privacy Act*, Parliament has created a detailed scheme for collecting, using and disclosing personal information. First, the Act specifies the circumstances in which personal information may be collected by a government institution, and what use the institution may make of it: only personal information that relates directly to an operating program or activity of the government institution that collects it may be collected (s. 4), and it may be used for the purpose for which it was obtained or compiled by the institution or for a use consistent with that purpose, and for a purpose for which the information may be disclosed to the institution under s. 8(2) (s. 7). As a rule, personal information may never be disclosed to third parties except with the consent of the individual to whom it relates (s.

Le statut quasi-constitutionnel de la *Loi sur les langues officielles* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* est un indicateur à considérer dans leur interprétation, mais n'est pas déterminant en soi. L'utilisation par notre Cour de l'expression « quasi-constitutionnel » pour décrire ces deux lois n'a pour effet que de reconnaître leur objet particulier.

Comme son nom l'indique, la *Loi sur la protection des renseignements personnels* vise les « renseignements personnels » que définit l'art. 3 de cette loi. Comme l'a précisé le juge en chef adjoint Jerome dans *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Soliciteur général)*, [1988] 3 C.F. 551 (1^{re} inst.), p. 557, l'art. 3 est « délibérément large » et « illustre tout à fait les efforts considérables qui ont été déployés pour protéger l'identité des individus ». (Voir également l'affaire *Dagg*, précitée, par. 69.) L'article 3 prévoit entre autres :

3. . . .

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

g) les idées ou opinions d'autrui sur lui;

Pour réaliser les objectifs de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, le législateur a mis en place un régime détaillé de collecte, d'utilisation et de communication des renseignements à caractère personnel. D'abord, la loi précise dans quelles circonstances des renseignements personnels peuvent être recueillis par une institution fédérale et l'usage qu'on peut en faire, soit seuls les renseignements personnels ayant un lien direct avec les programmes ou les activités de l'institution fédérale qui les recueille (art. 4), et ceci pour les fins auxquelles ils ont été recueillis ou préparés par l'institution de même que pour les usages qui sont compatibles avec ces fins, et celles auxquelles ils peuvent lui être communiqués en vertu du par. 8(2) (art. 7). En principe, les renseignements personnels ne peuvent être communiqués à des tiers,

8(1)) and subject to the exceptions set out in the Act (s. 8(2)).

28

The Act also governs the retention of personal information, which must be stored in personal information banks (s. 10). The Act provides that every individual who is a Canadian citizen or permanent resident has a right to be given access to personal information about the individual held by a government institution (s. 12). It is that section that Mr. Lavigne relies on in requesting access to personal information about him.

29

The Act also sets out the circumstances in which a government institution may or must refuse to disclose personal information to the individual to whom the information relates (ss. 18 to 28). B. McIsaac, R. Shields and K. Klein describe those exceptions as follows in *The Law of Privacy in Canada* (looseleaf), at p. 3-15:

Sections 18 through 28 of the *Privacy Act* provide for the establishment of exempt banks of personal information and establish various provisions for the exemption of personal information which has been requested. These exempting provisions fall into two major types. First there are exemptions which are based on the classification or type of personal information involved. In these cases, the personal information is subject to exemption from disclosure simply because it falls into the class described in the exempting provision. The other exemptions require that the head of the institution be satisfied that the use of the personal information in question would result in an injury or other consequence which is specified in the exempting section. The reasonable expectation of injury test requires that there be a reasonable expectation of "probable" harm. . . . In most cases, even if the personal information falls within a class which is exempt from disclosure simply because of the nature of the personal information in question, the head of the institution still has a discretion to release the personal information. There are only three situations in which the head of the institution is statutorily obliged to refuse to release personal information [ss. 19, 22(2) and 26].

30

Given that one of the objectives of the *Privacy Act* is to provide individuals with access to personal information about themselves, the courts have

sauf avec le consentement de l'individu qu'ils concernent (par. 8(1)) et sauf exceptions prévues à cette loi (par. 8(2)).

Cette loi réglemente également la conservation des renseignements personnels en prévoyant leur versement dans des fichiers de renseignements personnels (art. 10). La loi prévoit le droit d'accès de tout citoyen canadien et tout résident permanent aux renseignements personnels les concernant et détenus par une institution fédérale (art. 12). C'est en vertu de cet article que M. Lavigne a demandé l'accès aux renseignements personnels le concernant.

Cette loi prévoit aussi des circonstances où l'institution fédérale peut ou doit refuser la communication de renseignements personnels à l'individu visé par ces renseignements (art. 18 à 28). B. McIsaac, R. Shields et K. Klein décrivent ainsi ces exceptions dans *The Law of Privacy in Canada* (feuilles mobiles), p. 3-15 :

[TRADUCTION] Les articles 18 à 28 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* prévoient l'établissement de fichiers de renseignements personnels inconsultables ainsi que différentes dispositions exemptant de communication certains renseignements personnels demandés. Ces dispositions d'exemption entrent dans deux grandes catégories. Premièrement, il y a les exemptions fondées sur la qualification ou le genre des renseignements personnels en cause. Dans ces cas, les renseignements personnels sont exemptés de communication simplement parce qu'ils relèvent de la catégorie décrite dans la disposition d'exemption. Les autres exemptions exigent que le responsable de l'institution soit convaincu que l'utilisation des renseignements personnels en question causerait un préjudice ou entraînerait une autre conséquence précisée dans la disposition portant exception. Le critère de la prévisibilité raisonnable du dommage exige une attente raisonnable de préjudice « probable ». [. . .] Dans la plupart des cas, même si les renseignements personnels relèvent d'une catégorie exemptée de communication simplement en raison de leur nature, le responsable de l'institution a le pouvoir discrétionnaire de les communiquer. Il n'existe que trois cas où la loi interdit au responsable de l'institution de communiquer des renseignements personnels [art. 19, par. 22(2) et art. 26].

Étant donné qu'un des objectifs de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* est d'assurer l'accès des individus aux renseignements

generally interpreted the exceptions to the right of access narrowly. For instance, in *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Immigration and Refugee Board)*, *supra*, Richard J. of the Federal Court, Trial Division said, at paras. 34-35:

The general preamble as contained in s. 2 of the *Privacy Act*, has the same general effect as s. 2(1) of the *Access to Information Act*. The *Privacy Act* must also be guided by the purposive clause. . . .

The *Privacy Act*'s purpose is to provide access to personal information maintained by government. The rules of interpretation described above also apply in this instance. The necessary exceptions to the access must be strictly construed.

Similarly, in *Reyes v. Secretary of State* (1984), 9 Admin. L.R. 296, at p. 299, the Federal Court, Trial Division said:

It must also be emphasized that since the main purpose of these "access to information" statutes is to codify the right of public access to government information, two things follow: first, such public access ought not be frustrated by the Courts except upon the clearest of grounds so that doubt ought to be resolved in favour of disclosure; second, the burden of persuasion must rest upon the party resisting disclosure, in this case the government.

The *Privacy Act* provides for the appointment of a Commissioner responsible for administering and enforcing the Act. The Privacy Commissioner's duties include:

- Receiving (and investigating) complaints from individuals who allege that personal information about themselves held by a government institution has been used or disclosed otherwise than in accordance with s. 7 or 8 (s. 29(1)(a)), and receiving (and investigating) complaints from individuals who have been refused access to personal information requested under s. 12(1) or who allege that they are

personnels qui les concernent, les tribunaux ont généralement interprété de manière restrictive les exceptions au droit d'accès. C'est ce qu'a affirmé notamment le juge Richard, de la Section de première instance de la Cour fédérale, dans *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Commission de l'immigration et du statut de réfugié)*, précité, par. 34-35 :

Le préambule que constitue l'article 2 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* a dans l'ensemble le même effet que le paragraphe 2(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*. L'interprétation de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* doit, elle aussi, partir de la disposition exposant son objet . . .

La *Loi sur la protection des renseignements personnels* a pour objet de donner accès aux renseignements personnels conservés par le gouvernement. Les règles d'interprétation décrites plus haut s'appliquent en l'occurrence. Les exceptions nécessaires au droit d'accès doivent être interprétées de manière stricte.

De même, dans la décision *Reyes c. Canada (Secrétariat d'État)*, [1984] A.C.F. n° 1135 (QL), la Section de première instance de la Cour fédérale soulignait au par. 3 :

Il convient aussi d'insister sur le fait que, vu que l'objectif essentiel de ces lois sur l'accès à l'information vise à codifier le droit de l'accès du public aux renseignements gouvernementaux, il en résulte que : tout d'abord, l'accès du public ne devrait pas être gêné par les décisions judiciaires, sauf en cas de motifs manifestes, de sorte que le doute devrait jouer en faveur de la divulgation; en second lieu, c'est à la partie qui empêche la divulgation qu'il incombe de justifier ce refus, en l'espèce le gouvernement.

La *Loi sur la protection des renseignements personnels* prévoit la nomination d'un commissaire chargé de veiller à l'application et au respect de la loi. Le Commissaire à la protection de la vie privée a, entre autres, comme mandat de :

- Recevoir les plaintes (et faire enquête sur celles-ci) déposées par des individus qui prétendent que des renseignements personnels les concernant et détenus par une institution fédérale ont été utilisés ou communiqués contrairement aux art. 7 ou 8 (al. 29(1)a); de recevoir les plaintes (et faire enquête sur celles-ci) déposées par des individus qui se sont vu refuser la communication de renseignements

not being accorded the rights to which they are entitled under s. 12(2) (s. 29(1)(b) and (c));

– Initiating a complaint where the Privacy Commissioner is satisfied there are reasonable grounds to investigate a matter under the *Privacy Act* (s. 29(3));

– Carrying out investigations of the files contained in personal information banks designated as exempt banks under s. 18, to determine whether the files should in fact be in those banks (s. 36);

– Carrying out investigations in respect of compliance with ss. 4 to 8 (collection, retention and protection of personal information) (s. 37).

33

The Privacy Commissioner has broad powers for the purposes of conducting investigations into complaints that are filed. He has access to all information held by a government institution, with the exception of confidences of the Queen's Privy Council for Canada, and no information to which he has access may be withheld from him (s. 34(2)). He has the right to summon and enforce the appearance of witnesses before him and to compel them to give oral or written evidence on oath and to produce such documents and things as he deems requisite to the full investigation and consideration of the complaint. In addition, he may administer oaths and receive such evidence and other information, whether on oath or by affidavit or otherwise, as the Privacy Commissioner sees fit, whether or not the evidence or information is or would be admissible in a court of law. The Commissioner may also enter any premises occupied by any government institution on satisfying any security requirements of the institution relating to the premises, converse in private with any person therein, and carry out such inquiries within the Privacy Commissioner's authority under the *Privacy Act* as he sees fit. Lastly, the Privacy Commissioner may examine or obtain copies of or extracts from books or other records found in the premises occupied by a government institution containing any matter relevant to the investigation (s. 34(1)).

personnels, demandés en vertu du par. 12(1), ou qui se prétendent lésés des droits que leur accorde le par. 12(2) (al. 29(1)b et c)).

– Prendre l'initiative d'une plainte s'il a des motifs raisonnables de croire qu'une enquête devrait être menée sur une question relative à la *Loi sur la protection des renseignements personnels* (par. 29(3)).

– Procéder à des enquêtes sur les dossiers versés dans les fichiers inconsultables classés comme tels en vertu de l'art. 18 afin de vérifier si les dossiers qui s'y trouvent devraient bel et bien y être (art. 36).

– Tenir des enquêtes relativement à l'application des art. 4 à 8 (collecte, conservation et protection des renseignements personnels) (art. 37).

Afin de mener à terme l'instruction des plaintes déposées, le Commissaire à la protection de la vie privée possède de vastes pouvoirs. Il a accès à tous les renseignements qui relèvent d'une institution fédérale, à l'exclusion des renseignements confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada et aucun des renseignements auxquels il a accès ne peut lui être refusé (par. 34(2)). Il a le droit d'assigner et de contraindre des témoins à comparaître devant lui, à déposer verbalement ou par écrit sous la foi du serment et à produire les pièces qu'il juge indispensables pour instruire et examiner à fond les plaintes dont il est saisi. De plus, il peut faire prêter serment et recevoir des éléments de preuve ou des renseignements par déclaration verbale ou écrite sous serment ou par tout autre moyen qu'il juge indiqué, indépendamment de leur admissibilité devant les tribunaux. Il peut également pénétrer dans les locaux occupés par une institution fédérale, à condition de satisfaire aux normes de sécurité établies par l'institution pour ces locaux, s'entretenir en privé avec toute personne s'y trouvant et y mener, dans le cadre de la compétence conférée par la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, les enquêtes qu'il croit nécessaires. Enfin, il peut examiner ou se faire remettre des copies ou des extraits des livres ou autres documents contenant des éléments utiles à l'enquête et trouvés dans les locaux occupés par une institution fédérale (par. 34(1)).

After completing his investigation, the Privacy Commissioner reports his findings to the head of the government institution in question, if he finds that a complaint is well-founded. Where appropriate, the Privacy Commissioner may report his findings to the complainant. In his report, he may ask the head of the government institution in question to disclose the personal information in issue or to make changes in the management or use of personal information (ss. 35, 36 and 37).

Like the Privacy Commissioner, the Commissioner of Official Languages plays an important role. It is his job to take the measures that are necessary in respect of the recognition of each of the two official languages, and to secure compliance with the spirit of the *Official Languages Act*, in particular in the administration of the affairs of federal institutions. It is therefore the Commissioner who has been given the mandate to ensure that the objectives of that Act are implemented. To allow him to fulfil a social mission of such broad scope, he has been vested with broad powers by the Parliament of Canada. For instance, he may conduct investigations into complaints that in any particular case the status of an official language was not recognized, or any provision of an Act of Parliament or regulation relating to the status or use of the two official languages, or the spirit or intent of the *Official Languages Act*, was not complied with:

56. (1) It is the duty of the Commissioner to take all actions and measures within the authority of the Commissioner with a view to ensuring recognition of the status of each of the official languages and compliance with the spirit and intent of this Act in the administration of the affairs of federal institutions, including any of their activities relating to the advancement of English and French in Canadian society.

(2) It is the duty of the Commissioner, for the purpose set out in subsection (1), to conduct and carry out investigations either on his own initiative or pursuant to any complaint made to the Commissioner and to report and make recommendations with respect thereto as provided in this Act.

58. (1) Subject to this Act, the Commissioner shall investigate any complaint made to the Commissioner

À l'issue de son enquête, le Commissaire à la protection de la vie privée fait rapport de ses conclusions au responsable de l'institution fédérale concernée s'il conclut au bien-fondé d'une plainte. S'il y a lieu, il fait également rapport au plaignant de ses conclusions. Dans son rapport, il peut demander au responsable de l'institution fédérale concernée de communiquer les renseignements personnels en cause ou de procéder à des changements dans la gestion ou l'utilisation des renseignements personnels (art. 35, 36 et 37).

Tout comme le Commissaire à la protection de la vie privée, le Commissaire aux langues officielles joue un rôle important. C'est à lui que revient la tâche de prendre toutes les mesures nécessaires visant la reconnaissance du statut de chacune des deux langues officielles et de faire respecter l'esprit de la *Loi sur les langues officielles* notamment au sein de l'administration des affaires des institutions fédérales. C'est donc le commissaire qui a le mandat d'assurer la poursuite des objectifs de cette loi. Pour lui permettre de s'acquitter de cette mission sociale de grande envergure, le Parlement du Canada l'a investi de vastes pouvoirs. Ainsi, il peut procéder à des enquêtes sur un cas précis de non-reconnaissance du statut d'une langue officielle ou de manquement à une loi ou un règlement fédéral sur le statut ou l'usage des deux langues officielles ou, encore, à l'esprit de la *Loi sur les langues officielles* ou à l'intention du législateur :

56. (1) Il incombe au commissaire de prendre, dans le cadre de sa compétence, toutes les mesures visant à assurer la reconnaissance du statut de chacune des langues officielles et à faire respecter l'esprit de la présente loi et l'intention du législateur en ce qui touche l'administration des affaires des institutions fédérales, et notamment la promotion du français et de l'anglais dans la société canadienne.

(2) Pour s'acquitter de cette mission, le commissaire procède à des enquêtes, soit de sa propre initiative, soit à la suite des plaintes qu'il reçoit, et présente ses rapports et recommandations conformément à la présente loi.

58. (1) Sous réserve des autres dispositions de la présente loi, le commissaire instruit toute plainte reçue — sur

arising from any act or omission to the effect that, in any particular instance or case,

- (a) the status of an official language was not or is not being recognized,
- (b) any provision of any Act of Parliament or regulation relating to the status or use of the official languages was not or is not being complied with, or
- (c) the spirit and intent of this Act was not or is not being complied with

in the administration of the affairs of any federal institution.

(2) A complaint may be made to the Commissioner by any person or group of persons, whether or not they speak, or represent a group speaking, the official language the status or use of which is at issue. [Emphasis added.]

The Commissioner may also exercise his persuasive influence to ensure that any decision that is made is implemented and that action is taken on the recommendations made in respect of an investigation. For instance, s. 63(3) of the *Official Languages Act* provides that he may request the deputy head or other administrative head of the federal institution concerned to notify him within a specified time of the action, if any, that the institution proposes to take to give effect to those recommendations. He may also, in his discretion and after considering any reply made by or on behalf of any federal institution concerned, transmit a copy of the report and recommendations to the Governor in Council, and the Governor in Council may take such action as the Governor in Council considers appropriate in relation to the report (s. 65(1) and (2)). The Commissioner may make a report to Parliament where the Governor in Council has not taken action on it (s. 65(3)). He also has the authority to apply to the Court for a remedy, with the consent of the complainant (s. 78).

36

As well, it is the Commissioner who decides what procedure to follow in conducting investigations, subject to the following requirements: the obligation to give notice of intention to investigate (s. 59), the obligation to ensure that investigations are conducted in private (s. 60(1)) and the obligation to give the individual or federal institution in question the opportunity to answer any adverse

un acte ou une omission — et faisant état, dans l'administration d'une institution fédérale, d'un cas précis de non-reconnaissance du statut d'une langue officielle, de manquement à une loi ou un règlement fédéraux sur le statut ou l'usage des deux langues officielles ou encore à l'esprit de la présente loi et à l'intention du législateur.

(2) Tout individu ou groupe a le droit de porter plainte devant le commissaire, indépendamment de la langue officielle parlée par le ou les plaignants. [Je souligne.]

Le commissaire peut également exercer son influence persuasive afin de mettre en œuvre toute décision prise et de donner suite aux recommandations formulées après une enquête. Ainsi, le par. 63(3) de la *Loi sur les langues officielles* prévoit qu'il peut demander aux administrateurs généraux ou aux autres responsables administratifs de l'institution fédérale concernée de lui faire savoir, dans un délai qu'il fixe, les mesures envisagées pour donner suite à ses recommandations. Il peut en outre, selon son appréciation et après examen des réponses faites par l'institution fédérale concernée ou en son nom, transmettre au gouverneur en conseil un exemplaire du rapport et de ses recommandations; celui-ci peut ensuite prendre les mesures qu'il juge indiquées pour donner suite au rapport (par. 65(1) et (2)). Le commissaire peut déposer une copie du rapport au Parlement lorsque le gouverneur en conseil n'a pas donné suite au rapport (par. 65(3)). Enfin, il a le pouvoir d'exercer un recours judiciaire avec le consentement du plaignant (art. 78).

De plus, c'est le commissaire qui décide de la procédure à suivre lors des enquêtes, sous réserve des exigences suivantes : l'obligation de faire parvenir un avis de son intention d'enquêter (art. 59), l'obligation de veiller à ce que les enquêtes soient secrètes (par. 60(1)) et l'obligation de donner au particulier ou à l'institution fédérale concernée la possibilité de répondre aux critiques dont ils font l'objet

allegation or criticism (s. 60(2)). The investigation must also be conducted promptly, since the complainant is entitled to make an application for a court remedy six months after the complaint is made (s. 77(3)). The Commissioner and every person acting on his behalf may not disclose any information that comes to their knowledge in the performance of their duties and functions under the *Official Languages Act* (s. 72).

In many significant respects, the mandates of the Commissioner of Official Languages and the Privacy Commissioner are in the nature of an ombudsman's role (see M. A. Marshall and L. C. Reif, "The Ombudsman: Maladministration and Alternative Dispute Resolution" (1995), 34 *Alta. L. Rev.* 215):

- They are independent of the government's administrative institutions and hold office during good behaviour for a specified period. They receive the same salary as a judge of the Federal Court. This independence is reinforced by the fact that they may not, as a rule, be compelled to testify, and no civil or criminal proceedings lie against them for anything done in the performance of their duties;
- They examine complaints made by individuals against the government's administrative institutions, and conduct impartial investigations;
- They attempt to secure appropriate redress when the individual's complaint is based on non-judicial grounds;
- They attempt to improve the level of compliance by government institutions with the *Privacy Act* and the *Official Languages Act*;
- As a rule, they may not disclose information they receive.

The Privacy Commissioner and the Official Languages Commissioner follow an approach that distinguishes them from a court. Their unique mission is to resolve tension in an informal manner: one reason that the office of ombudsman was created was to address the limitations of legal proceedings.

(par. 60(2)). L'enquête doit également être menée promptement puisque le plaignant a le droit d'exercer un recours judiciaire six mois après le dépôt de la plainte (par. 77(3)). Le commissaire et toute personne agissant en son nom sont tenus au secret en ce qui concerne les renseignements dont ils ont connaissance dans l'exercice des attributions que leur confère la *Loi sur les langues officielles* (art. 72).

Le Commissaire aux langues officielles et le Commissaire à la protection de la vie privée détiennent un mandat dont plusieurs éléments importants sont propres au rôle d'un ombudsman (voir M. A. Marshall et L. C. Reif, « The Ombudsman : Maladministration and Alternative Dispute Resolution » (1995), 34 *Alta. L. Rev.* 215) :

- Ils sont indépendants de l'administration gouvernementale et occupent leur charge à titre inamovible pour une période déterminée. Ils reçoivent le même traitement qu'un juge de la Cour fédérale. Cette indépendance est renforcée du fait qu'ils ne peuvent pas généralement être contraints à témoigner et jouissent d'une immunité en matière civile ou pénale pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions;
- Ils examinent les plaintes des citoyens contre l'administration gouvernementale et mènent des enquêtes impartiales;
- Ils cherchent à obtenir la réparation appropriée lorsque la plainte du citoyen est fondée sur des moyens non judiciaires;
- Ils cherchent à améliorer le degré de conformité de l'administration gouvernementale à la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et à la *Loi sur les langues officielles*;
- Ils sont généralement tenus à la confidentialité.

Le Commissaire à la protection de la vie privée et le Commissaire aux langues officielles utilisent une approche qui les distingue d'une cour de justice. Ils ont pour mission propre de résoudre les tensions d'une manière informelle. C'est, entre autres, pour répondre aux limites des recours judiciaires que

As W. Wade wrote (*Administrative Law* (8th ed. 2000), at pp. 87-88):

If something illegal is done, administrative law can supply a remedy, though the procedure of the courts is too formal and expensive to suit many complainants. But justified grievances may equally well arise from action which is legal, or at any rate not clearly illegal, when a government department has acted inconsiderately or unfairly or where it has misled the complainant or delayed his case excessively or treated him badly. Sometimes a statutory tribunal will be able to help him both cheaply and informally. But there is a large residue of grievances which fit into none of the regular legal moulds, but are none the less real. A humane system of government must provide some way of assuaging them, both for the sake of justice and because accumulating discontent is a serious clog on administrative efficiency in a democratic country. . . . What every form of government needs is some regular and smooth-running mechanism for feeding back the reactions of its disgruntled customers, after impartial assessment, and for correcting whatever may have gone wrong. . . . It was because it filled that need that the device of the ombudsman suddenly attained immense popularity, sweeping round the democratic world and taking root in Britain and in many other countries, as well as inspiring a vast literature.

39

An ombudsman is not counsel for the complainant. His or her duty is to examine both sides of the dispute, assess the harm that has been done and recommend ways of remedying it. The ombudsman's preferred methods are discussion and settlement by mutual agreement. As Dickson J. wrote in *British Columbia Development Corp. v. Friedmann*, [1984] 2 S.C.R. 447, the office of ombudsman and the grievance resolution procedure, which are neither legal nor political in a strict sense, are of Swedish origin, *circa* 1809. He described their genesis (at pp. 458-59):

As originally conceived, the Swedish Ombudsman was to be the Parliament's overseer of the administration, but over time the character of the institution gradually changed. Eventually, the Ombudsman's main function came to be the investigation of complaints of maladministration on behalf of aggrieved citizens and the recommendation of corrective action to the governmental official or department involved.

l'ombudsman a été créé. En effet, selon W. Wade (*Administrative Law* (8^e éd. 2000), p. 87-88) :

[TRADUCTION] Si un acte illégal est commis, le droit administratif peut prévoir un recours, quoique la procédure des cours de justice soit trop formelle et trop coûteuse pour convenir à de nombreux plaignants. Mais des griefs justifiés peuvent tout aussi bien découler d'un acte légal ou d'un acte qui n'est, en tout cas, pas clairement illégal, lorsqu'un organisme gouvernemental a agi de façon inconsidérée ou inéquitablement, ou lorsqu'il a induit en erreur le plaignant, qu'il a retardé son dossier de façon excessive ou qu'il l'a traité cavalièrement. Un tribunal créé par la loi est parfois en mesure de l'aider à peu de frais et de façon informelle. Il y a cependant un bon nombre de griefs qui ne correspondent à aucun des modèles juridiques habituels, mais qui n'en sont pas moins réels. Un système de gouvernement empreint de compassion doit fournir un moyen de régler ces griefs, tant pour les fins de la justice que parce que l'accumulation du mécontentement constitue un obstacle important à l'efficacité administrative dans un pays démocratique. [. . .] Toute forme de gouvernement a besoin d'un mécanisme régulier bien rodé pour répondre, après évaluation impartiale, aux réactions de ses clients insatisfaits et pour corriger ce qui a pu mal fonctionner. [. . .] C'est parce qu'il a comblé ce besoin que l'instrument que constitue l'ombudsman s'est soudainement attiré une immense popularité, faisant le tour du monde démocratique et prenant racine en Grande-Bretagne et dans de nombreux autres pays tout en faisant couler beaucoup d'encre.

L'ombudsman n'est pas l'avocat du plaignant. Il a le devoir d'examiner les deux côtés du litige, apprécier les torts et recommander les moyens d'y remédier. Il privilégie la discussion et l'entente à l'amiable. Selon le juge Dickson dans l'affaire *British Columbia Development Corp. c. Friedmann*, [1984] 2 R.C.S. 447, la fonction d'ombudsman et la procédure de règlement qui ne sont ni légales ni politiques au sens strict sont d'origine suédoise et remontent aux environs de 1809. Il en décrit la genèse (aux p. 458-459) :

Au début, l'ombudsman suédois devait être le surveillant parlementaire de l'administration, mais par la suite la nature de l'institution s'est progressivement modifiée. Finalement, l'ombudsman en est venu à avoir pour fonction principale d'enquêter sur des plaintes de mauvaise administration pour le compte de citoyens lésés et de recommander des mesures correctives aux fonctionnaires ou ministères gouvernementaux visés.

The institution of Ombudsman has grown since its creation. It has been adopted in many jurisdictions around the world in response to what R. Gregory and P. Hutchesson in *The Parliamentary Ombudsman* (1975) refer to, at p. 15, as “one of the dilemmas of our times” namely, that “(i)n the modern state . . . democratic action is possible only through the instrumentality of bureaucratic organization; yet bureaucratic — if it is not properly controlled — is itself destructive of democracy and its values”.

The factors which have led to the rise of the institution of Ombudsman are well-known. Within the last generation or two the size and complexity of government has increased immeasurably, in both qualitative and quantitative terms. Since the emergence of the modern welfare state the intrusion of government into the lives and livelihood of individuals has increased exponentially. Government now provides services and benefits, intervenes actively in the marketplace, and engages in proprietary functions that fifty years ago would have been unthinkable.

B. *The Connection Between the Official Languages Act and the Privacy Act*

Parliament has made it plain that the *Privacy Act* applies to the Office of the Commissioner of Official Languages: the latter is listed in the schedule to the Act as a government institution that is subject to the *Privacy Act*. As well, s. 2 of the *Privacy Act* provides that its purpose is to extend the present laws of Canada, and this includes the *Official Languages Act*, although s. 82 of the *Official Languages Act* provides that the provisions of Parts I to V prevail over any other Act of Parliament or regulation thereunder. None of the sections relied on by the appellant is found in those parts: ss. 60(1), 72, 73 and 74 are in Part IX of the Act. The meanings of the provisions in issue in these appeals must therefore be reconciled, and they must be read together.

Section 12 of the *Privacy Act* creates a right of access to personal information, “[s]ubject to this Act”. Exceptions to the right of access must therefore be prescribed by that Act. Where a government institution refuses to give access to the information, it is required to state the specific provision of the

L'institution d'ombudsman a connu un essor depuis sa création. De nombreux pays dans le monde l'ont adoptée pour répondre à ce que R. Gregory et P. Hutchesson, à la p. 15 de leur ouvrage intitulé *The Parliamentary Ombudsman* (1975), appellent [TRADUCTION] « l'un des dilemmes de notre époque », savoir que [TRADUCTION] « dans l'État moderne . . . l'action démocratique n'est possible qu'au moyen de l'organisation bureaucratique; mais la puissance bureaucratique, si elle n'est pas bien contrôlée, tend elle-même à détruire la démocratie et ses valeurs ».

Les facteurs qui ont contribué à l'essor de l'institution d'ombudsman sont bien connus. Depuis une ou deux générations, la taille et la complexité du gouvernement ont augmenté considérablement tant du point de vue qualitatif que quantitatif. Depuis l'avènement de l'État-providence moderne, l'ingérence du gouvernement dans la vie et les moyens de subsistance des individus a augmenté de façon exponentielle. Le gouvernement assure maintenant des services et des avantages, intervient activement sur le marché et exerce des fonctions de propriétaire, à un degré qui aurait été inconcevable il y a cinquante ans.

B. *Les liens entre la Loi sur les langues officielles et la Loi sur la protection des renseignements personnels*

Le législateur a clairement indiqué que la *Loi sur la protection des renseignements personnels* s'applique au Commissariat aux langues officielles. En effet, celui-ci est énuméré à l'annexe de la loi en tant qu'institution fédérale assujettie à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. De plus, l'art. 2 stipule qu'elle a pour objet de compléter la législation canadienne, dont la *Loi sur les langues officielles*, quoique l'art. 82 de la *Loi sur les langues officielles* prévoit que les dispositions des parties I à V l'emportent sur toute autre loi ou tout autre règlement fédéraux. Aucun des articles invoqués par l'appelant ne figure dans ces parties. En effet, le par. 60(1) ainsi que les art. 72, 73 et 74 se situent dans la partie IX de la loi. Les dispositions en litige dans le présent pourvoi doivent donc être conciliées et lues ensemble.

L'article 12 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* donne un droit d'accès aux renseignements personnels, « [s]ous réserve des autres dispositions de la présente loi ». Les exceptions au droit d'accès doivent donc être prévues par cette loi. Lorsque l'institution fédérale refuse

Act on which the refusal is based (s. 16(1)(b)) and to establish that it is authorized to refuse to disclose the information (s. 47). In this case, the refusal to disclose is based on s. 22(1)(b).

42

The *Privacy Act* must therefore be applied to the Office of the Commissioner of Official Languages in a manner consistent with the objective of the *Official Languages Act* of promoting equality of status of the two official languages of Canada and guaranteeing minority language groups the right to use the language of their choice within federal institutions. Parliament has expressly provided that investigations by the Commissioner shall be conducted in private and that investigators shall not disclose information that comes to their knowledge in the performance of their duties and functions:

60. (1) Every investigation by the Commissioner under this Act shall be conducted in private.

72. Subject to this Act, the Commissioner and every person acting on behalf or under the direction of the Commissioner shall not disclose any information that comes to their knowledge in the performance of their duties and functions under this Act. [Emphasis added.]

These provisions illustrate Parliament's desire to facilitate access to the Commissioner and to recognize the very delicate nature of the use of an official language at work by a minority group. The private and confidential nature of investigations is an important aspect of the implementation of the *Official Languages Act*. Without protections of this nature, complainants might be reluctant to file complaints with the Commissioner, for example because they are afraid that their opportunities for advancement would be reduced, or their workplace relationships would suffer. As well, these provisions encourage witnesses to participate in the Commissioner's investigations. They are less likely to be afraid that their participation might have a negative impact on the employer-employee relationship or their relations with other employees, and to refuse to cooperate for fear of getting in trouble or damaging their careers. The affidavit of Mr. Langelier, Assistant Director General of the Investigations Branch, explains the importance of preserving a measure

l'accès aux renseignements, il lui appartient de préciser la disposition sur laquelle elle fonde son refus (al. 16(1)b)) et d'établir le bien-fondé de cette décision (art. 47). En l'occurrence, le refus de divulguer est basé sur l'al. 22(1)b).

L'application de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* au Commissariat aux langues officielles doit donc se faire dans le respect de l'objectif de la *Loi sur les langues officielles* de promouvoir le statut d'égalité des deux langues officielles au Canada et d'assurer aux minorités linguistiques le droit d'utiliser la langue de leur choix au sein des institutions fédérales. Le législateur a expressément prévu que les enquêtes du commissaire sont secrètes et que les enquêteurs sont tenus au secret en ce qui concerne les informations qu'ils obtiennent dans l'exercice de leurs fonctions :

60. (1) Les enquêtes menées par le commissaire sont secrètes.

72. Sous réserve des autres dispositions de la présente loi, le commissaire et les personnes agissant en son nom ou sous son autorité sont tenus au secret en ce qui concerne les renseignements dont ils prennent connaissance dans l'exercice des attributions que leur confère la présente loi. [Je souligne.]

Ces dispositions démontrent le souci du législateur de faciliter l'accès au commissaire et de reconnaître la nature très délicate de l'usage d'une langue officielle au travail par une minorité. Le caractère secret et confidentiel des enquêtes est un élément important de la mise en œuvre de la *Loi sur les langues officielles*. Sans de telles protections, les plaignants pourraient hésiter à déposer une plainte auprès du commissaire de peur, par exemple, de voir diminuer leurs chances d'avancement ou de voir s'effriter leurs relations au travail. De même, ces dispositions favorisent la participation des témoins aux enquêtes du commissaire. Ceux-ci sont ainsi moins susceptibles de craindre que leur participation puisse avoir un impact néfaste sur la relation employeur-employé ou la relation avec les autres employés et de refuser d'y collaborer par crainte d'ennuis ou de préjudice à leur carrière. L'affidavit de M. Langelier, directeur général adjoint à la Direction générale des enquêtes, explique l'importance de conserver une

of confidentiality in the Commissioner's investigations, for the following reasons, among others:

[TRANSLATION] – the investigators gave assurances to the people interviewed that the information gathered would be kept confidential in order to secure the cooperation of those people . . .

– . . . members of the public, and in particular public servants, will hesitate to file complaints . . . if they are warned that their identities and any information that they disclose to the OCOL investigators is likely to be disclosed otherwise than where required in order to comply with the principles of natural justice or, as an exception, in an application for a remedy under Part X of the [*Official Languages Act*];

– members of the public, and in particular public servants, will be more reluctant to cooperate with OCOL investigators, and in order to give effect to the obligation imposed on the COL to investigate complaints, investigators will have to resort to their powers in relation to investigations, including summoning witnesses to attend and compelling them to testify and produce documents;

– the OCOL's investigatory process will become much more formal and rigid, and this will compromise the COL's ombudsman role;

– the fact that the COL is required to disclose information could interfere with his role as mediator and facilitator and thereby jeopardize the power of persuasion and the credibility that an ombudsman must have in order to discharge his functions.

In *Beaulac, supra*, at para. 20, Bastarache J. explained the importance of providing conditions in which language rights may be exercised:

The objective of protecting official language minorities, as set out in s. 2 of the *Official Languages Act*, is realized by the possibility for all members of the minority to exercise independent, individual rights which are justified by the existence of the community. Language rights are not negative rights, or passive rights; they can only be enjoyed if the means are provided. This is consistent with the notion favoured in the area of international law that the freedom to choose is meaningless in the absence of a duty of the State to take positive steps to implement language guarantees . . . [Emphasis added.]

certaine confidentialité des enquêtes du commissaire, notamment pour les raisons suivantes :

– les enquêteurs ont dû donner l'assurance aux personnes interviewées que les informations recueillies demeureraient confidentielles afin de s'assurer la collaboration de ces derniers . . .

– . . . les membres du public et notamment les fonctionnaires hésiteraient à déposer des plaintes [. . .] s'ils étaient prévenus que leur identité ainsi que toute information qu'ils auraient communiquée aux enquêteurs du Commissariat serait susceptible d'être dévoilée autrement que dans le contexte du respect des principes de justice naturelle ou, exceptionnellement, d'un recours judiciaire en vertu de la partie X de la [*Loi sur les langues officielles*];

– les membres du public et notamment les fonctionnaires seraient plus réticents à collaborer avec les enquêteurs du Commissariat et ces derniers devraient, pour donner suite à l'obligation qui est faite au Commissaire d'instruire les plaintes, avoir recours aux pouvoirs d'enquêtes et notamment assigner à comparaître et contraindre à témoigner et à produire des documents par voie d'assignations à témoigner;

– le processus d'enquête du Commissaire deviendrait beaucoup plus formel et rigide, ce qui compromettrait le rôle d'ombudsman du Commissaire;

– le fait que le Commissaire soit tenu de dévoiler certaines informations risquerait de porter atteinte à son rôle de médiateur et de facilitateur et compromettrait ainsi le pouvoir de persuasion et la crédibilité dont un ombudsman doit disposer pour s'acquitter de ses fonctions.

Le juge Bastarache expose l'importance de prévoir des conditions permettant l'exercice des droits linguistiques dans l'affaire *Beaulac*, précitée, par. 20 :

L'objectif de protéger les minorités de langue officielle, exprimé à l'art. 2 de la *Loi sur les langues officielles*, est atteint par le fait que tous les membres de la minorité peuvent exercer des droits indépendants et individuels qui sont justifiés par l'existence de la collectivité. Les droits linguistiques ne sont pas des droits négatifs, ni des droits passifs; ils ne peuvent être exercés que si les moyens en sont fournis. Cela concorde avec l'idée préconisée en droit international que la liberté de choisir est dénuée de sens en l'absence d'un devoir de l'État de prendre des mesures positives pour mettre en application des garanties linguistiques . . . [Je souligne.]

Marshall and Reif, *supra*, at p. 219, explain the importance of confidentiality for an ombudsman:

The confidentiality of the ombudsman's proceedings helps to ensure his independence as well as to facilitate cooperation throughout the investigation. The ombudsman's investigation must be held in private and his reports and investigation may not be made the subject of an inquiry or review, apart from a review ordered by the Legislative Assembly, its committees or another body which the Legislative Assembly authorizes. [Emphasis added.]

44

In addition to enacting specific provisions to ensure that investigations are held in private, Parliament gave the Commissioner the power to report the belief that a complainant or witness has been threatened, intimidated or made the object of discrimination, and the grounds therefor, to the President of the Treasury Board (s. 62(2)(a)). The Minister of Justice at the time, Ray Hnatyshyn, discussed that provision in addressing the legislative committee (*Minutes of Proceedings and Evidence of the Legislative Committee on Bill C-72*, Issue No. 20, June 7, 1988, at pp. 20:25 and 20:29) as follows:

It is appropriate, after we have talked about the ombudsman character of the office, that in this case the commissioner has the opportunity to examine the kind of harassment, intimidation, discrimination or obstruction that might take place with respect to any individual and have an opportunity to examine these matters and bring them to the attention of the President of the Treasury Board. I think this is an opportunity to make sure all Canadians and all people who are involved and employed and against whom a complaint could be laid under this bill can do so freely without fear of discrimination. I think it is important for all Canadians to feel they have the right to use this bill and use the office of the commissioner without fear of retribution or recrimination for taking a complaint forward.

But if you have raised a complaint in the first place, you are on record, and maybe you are being discriminated against.

Certainly the commissioner's function is to protect you; not to make life any more difficult for you but make sure you are not going to suffer negative consequences. If you prevent him from doing that, or have a veto, then it

Marshall et Reif, *loc. cit.*, p. 219, expliquent l'importance de la confidentialité pour un ombudsman :

[TRADUCTION] La confidentialité des procédures de l'ombudsman contribue à garantir son indépendance de même qu'à faciliter la collaboration tout au long de l'enquête. L'ombudsman doit faire enquête en privé, et ses rapports et enquêtes ne sont pas susceptibles d'examen sauf ordonnance contraire de l'assemblée législative, de ses comités ou d'un autre organisme autorisé par l'assemblée législative. [Je souligne.]

En plus d'avoir prévu des dispositions spécifiques assurant le caractère secret des enquêtes, le législateur a donné au commissaire le pouvoir de transmettre un rapport motivé au président du Conseil du Trésor lorsqu'un plaignant ou un témoin a fait l'objet de menaces, d'intimidation ou de discrimination (al. 62(2)a)). Voici comment le ministre de la Justice de l'époque, Ray Hnatyshyn, s'exprimait sur cette disposition au Comité législatif (*Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le projet de loi C-72*, Fascicule n° 20, 7 juin 1988, p. 20:25 et 20:28-20:29) :

[TRADUCTION] Nous avons parlé du rôle de médiateur du commissaire aux langues officielles qui a la possibilité d'examiner le harcèlement, l'intimidation, la discrimination ou l'obstruction qu'ont pu subir certaines personnes afin de se pencher sur ces questions et de les soumettre à l'attention du président du Conseil du Trésor. On assure ainsi que des plaintes puissent être portées librement en vertu de ce projet de loi, sans crainte de discrimination. Il est important que tous les Canadiens estiment avoir le droit de recourir à cette législation et qu'ils puissent utiliser le bureau du commissaire pour porter plainte, sans craindre de mesures de rétorsion.

Il est entièrement possible que l'auteur d'une plainte en bonne et due forme fasse l'objet de discrimination.

Évidemment, il incombe au commissaire de protéger ces personnes : non pas de leur compliquer la vie, mais de les protéger contre des conséquences malheureuses du fait d'avoir porté plainte. Si on empêchait le commissaire

may be counterproductive in the legislation to the interests of all your fellow employees. It would certainly allow the same discrimination to take place with other people if they feel they cannot beat the system. [Emphasis added.]

The *Privacy Act* must be applied to the Office of the Commissioner of Official Languages in such a way as to recognize the unique context in which the Commissioner's investigations are conducted. In ss. 60, 62 and 72, Parliament clearly recognized the delicate situation involved in the use of an official language at work by a minority group, by requiring that investigations be conducted in private and be kept confidential, to protect complainants and witnesses from any prejudice that might result from their involvement in the complaints and the investigation process, and by giving the Commissioner the power to report the belief that a complainant or witness has been threatened, intimidated or made the object of discrimination, and the grounds therefor, to the President of the Treasury Board. If Parliament had not enacted those provisions, it might have been difficult to achieve the objectives of the *Official Languages Act*. The participation of witnesses and complainants is central to the effectiveness of the Act. Because the purpose of the investigation is to determine the truth and understand the individuals' experience of the situation, the investigators must be circumspect in collecting information and assessing the information obtained.

Both the respondent and the Privacy Commissioner, who is an intervenor in this case, argue that it is not necessary that interviews be confidential in order to secure the participation of witnesses, because the Commissioner of Official Languages has broad powers that include the power to summon and enforce the attendance of witnesses (s. 62 of the *Official Languages Act*). That argument cannot succeed, because using the procedure for compelling attendance compromises the ombudsman role of the Commissioner. It is the responsibility of the Commissioner to investigate complaints that are submitted to him impartially, and to resolve them using flexible mechanisms that are based on discussion and persuasion. The Commissioner must protect witnesses and assist victims in exercising

d'exercer cette responsabilité, par exemple au moyen d'un veto, ce projet de loi pourrait remettre en question les droits de tous les fonctionnaires, et permettrait assurément le même genre de discrimination à l'endroit d'autres personnes qui éprouveraient un sentiment d'impuissance qui les empêcheraient de réagir. [Je souligne.]

L'application de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* au Commissariat aux langues officielles doit se faire de façon à reconnaître le contexte particulier des enquêtes du commissaire. Le législateur, par les art. 60, 62 et 72, a clairement reconnu le contexte délicat de l'utilisation d'une langue officielle au travail par une minorité en imposant le secret et la confidentialité pour protéger les plaignants et les témoins contre toutes formes de préjudice résultant de leur implication dans les plaintes et le processus d'enquête et en donnant au commissaire le pouvoir de transmettre un rapport motivé au président du Conseil du Trésor lorsqu'un plaignant ou un témoin a fait l'objet de menaces, d'intimidation ou de discrimination. Si le législateur n'avait pas prévu de telles dispositions, les objectifs de la *Loi sur les langues officielles* pourraient difficilement être atteints. La participation des témoins et des plaignants est au cœur même de l'efficacité de la loi. Le but de l'enquête étant la recherche de la vérité et d'apprecier le vécu de la situation, les enquêteurs doivent être prudents dans la collecte de renseignements et l'appréciation des renseignements obtenus.

45

L'intimé de même que le Commissaire à la protection de la vie privée, agissant à titre d'intervenant dans la présente affaire, soutiennent que la confidentialité des entrevues n'est pas nécessaire pour qu'il y ait participation des témoins parce que le Commissaire aux langues officielles jouit de vastes pouvoirs, dont celui d'assigner des personnes et de les contraindre à comparaître devant lui (art. 62 de la *Loi sur les langues officielles*). Cet argument ne peut être retenu puisque l'utilisation de la procédure de contrainte compromet le rôle d'ombudsman du commissaire. Celui-ci a pour mission d'instruire de façon impartiale les plaintes qui lui sont soumises et de les régler dans le cadre de mécanismes souples basés sur la discussion et la persuasion. Le commissaire doit protéger les témoins et aider les victimes

their rights. Requiring the Commissioner to have regular recourse to the procedure for enforcing the attendance of individuals before him is inconsistent with the role of an ombudsman. In addition, enforcing the attendance of witnesses would needlessly complicate the investigations, and would be injurious to them. A person who is compelled to testify may be recalcitrant and less inclined to cooperate. The way in which the *Official Languages Act* is interpreted must not be injurious to activities undertaken by the Commissioner that are intended to resolve conflicts in an informal manner.

46

The appellant contends that the access to information mechanism set out in ss. 73 and 74 of the *Official Languages Act* is a complete scheme, and that those provisions enabled the respondent to obtain disclosure of the information he needed in order to submit his complaint and secure redress. In the appellant's submission, Parliament intended that the information collected by the Commissioner would remain private, unless, and only in the event that, it could be disclosed under the *Official Languages Act*. The effect of that interpretation is to exempt the *Official Languages Act* from the application of the *Privacy Act*. It defeats the complainant's right to obtain access to personal information about him under the *Privacy Act*. It would be contrary to the clear intention of Parliament, which was that the Office of the Commissioner of Official Languages was to be subject to the *Privacy Act*, to accept that interpretation, and it must be rejected. The two Acts must be interpreted and applied harmoniously.

47

At the time in question, the policy of the Office of the Commissioner of Official Languages was to explain to witnesses that ss. 60 and 72 of the *Official Languages Act* provided that investigations were conducted in private, and that ss. 73 and 74 of the Act provided for limited circumstances in which testimony could be disclosed. As Mr. Langelier said in his affidavit:

[TRANSLATION] The credibility of the Commissioner, in my view, requires that the information disclosed to the Commissioner and his representatives in the course of

à faire respecter leurs droits. Exiger du commissaire qu'il utilise sur une base régulière la contrainte afin de forcer les personnes à comparaître est contraire au rôle d'un ombudsman. De plus, la contrainte à témoigner alourdit inutilement les enquêtes et leur nuit. Une personne contrainte à témoigner risque d'être réticente et moins disposée à collaborer. L'interprétation à donner à la *Loi sur les langues officielles* ne doit pas nuire aux activités du commissaire visant à régler les conflits de manière informelle.

L'appelant prétend que le mécanisme d'accès à l'information prévu aux art. 73 et 74 de la *Loi sur les langues officielles* est un régime complet et que l'intimé avait la possibilité en vertu de ces dispositions d'obtenir la communication des renseignements dont il avait besoin pour présenter sa plainte et obtenir réparation. Selon l'appelant, le Parlement a voulu que les renseignements recueillis par le commissaire demeurent secrets, sauf, et uniquement, dans la mesure où ils peuvent être communiqués en vertu de la *Loi sur les langues officielles*. Cette interprétation a pour effet de soustraire la *Loi sur les langues officielles* à l'application de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Elle écarte le droit du plaignant d'avoir accès aux renseignements personnels le concernant en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. L'accepter serait contraire à l'intention claire du législateur de soumettre le Commissariat aux langues officielles à l'application de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Cette interprétation est à rejeter. Les deux lois doivent être interprétées et appliquées de manière harmonieuse.

À l'époque du litige, la politique du Commissariat aux langues officielles était d'expliquer aux témoins que les art. 60 et 72 de la *Loi sur les langues officielles* stipulent que les enquêtes sont secrètes et que la loi prévoit aux art. 73 et 74 les circonstances limitées dans lesquelles les témoignages pourraient être communiqués. Selon l'affidavit de M. Langelier :

La crédibilité du Commissaire repose grandement, à mon avis, sur le respect de la stricte confidentialité des renseignements communiqués au Commissaire et à ses

investigations is kept strictly confidential, subject to the following exceptions:

A) situations in which the Commissioner must disclose information which, in his opinion, is necessary for the conduct of his investigations. These include compliance with the principles of natural justice, where it is essential that the person or institution that is the subject of a recommendation know the identity of the complainant and what the complainant has said;

B) situations in which the Commissioner is involved in an application for a court remedy under Part X of the *OLA*. In those cases, the Commissioner may disclose or authorize the disclosure of information. [Emphasis added.]

The Commissioner's policy was therefore to assure witnesses that the information they disclosed to investigators would be kept confidential, within the limits of ss. 72, 73 and 74. In this case, the promise of confidentiality was also made subject to those sections; as the appellant's factum states:

The investigators explained the role and mandate of the Commissioner as an Ombudsman and gave their assurances that the interviews would be kept confidential in light of sections 60(1), 72, 73 and 74 of the *Official Languages Act*. The investigators explained that pursuant to these sections, the investigations are conducted "in private". [Emphasis added.]

The promise of confidentiality made to the witnesses in the course of the investigation concerning Mr. Lavigne's complaint was therefore not absolute.

After the respondent filed his complaint, the Commissioner of Official Languages altered the policy concerning the instructions to be given to witnesses. His new policy required that investigators inform witnesses that the Office of the Commissioner of Official Languages is subject to the *Privacy Act*. Investigators still inform witnesses that investigations are conducted in private, as provided in s. 60(1) of the *Official Languages Act*, and that the information that comes to the investigators' knowledge, including the testimony they give, will not be disclosed unless disclosure is necessary for the investigation or in the course of proceedings under Part X, or in cases where disclosure is required for reasons of procedural fairness under

représentants dans le cadre des enquêtes sous réserve toutefois :

A) des situations où le Commissaire doit communiquer les renseignements qui, à son avis, sont nécessaires pour mener ses enquêtes. On pense notamment au respect des principes de justice naturelle où il est essentiel que la personne ou l'institution visée par une recommandation puisse connaître l'identité du plaignant ainsi que les déclarations de cette dernière;

B) des situations dans lesquelles le Commissaire est impliqué dans un recours judiciaire formé en vertu de la partie X de la *LLO*. Dans ces cas, le Commissaire peut communiquer ou autoriser la communication des renseignements. [Je souligne.]

La politique du commissaire était donc d'assurer aux témoins que l'information qu'ils communiquent aux enquêteurs demeure confidentielle, dans les limites des art. 72, 73 et 74. En l'espèce, la promesse de confidentialité a également été donnée sous réserve de ces articles. En effet, selon le mémoire de l'appelant :

Les enquêteurs ont expliqué le rôle et la mission du [C]ommisnaire aux langues officielles à titre d'ombudsman et ont donné l'assurance que les entrevues demeuraient confidentielles, compte tenu du paragraphe 60(1) ainsi que des articles 72, 73 et 74 de la *Loi sur les langues officielles*. Les enquêteurs ont expliqué que, conformément à ces dispositions, les enquêtes sont « secrètes ». [Je souligne.]

La promesse de confidentialité donnée aux témoins lors de l'enquête concernant la plainte de M. Lavigne n'était donc pas absolue.

À la suite de la plainte déposée par l'intimé, le Commissaire aux langues officielles a modifié sa politique à l'égard des instructions à donner aux témoins. Sa nouvelle politique demande aux enquêteurs d'informer les témoins que le Commissariat aux langues officielles est soumis à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Les enquêteurs continuent à informer les témoins que les enquêtes sont secrètes, comme le prévoit le par. 60(1) de la *Loi sur les langues officielles*, et que les renseignements qui viennent à l'attention des enquêteurs, y compris leurs dépositions, ne seront pas communiqués sauf si une telle communication est requise pour l'enquête ou pour un recours formé sous le régime de la partie X ou encore dans les cas

s. 60(2) of the *Official Languages Act*. In addition, investigators inform witnesses that the Office of the Commissioner of Official Languages is subject to the Privacy Act and that the information collected may be exempt from the disclosure requirement where an exception to disclosure applies.

C. The Exception to the Right of Access to Personal Information under Section 22(1)(b)

49

The purpose of s. 55 of the *Official Languages Act* is to limit the powers of the Commissioner to those powers provided by the Act or another Act of Parliament:

55. The Commissioner shall carry out such duties and functions as are assigned to the Commissioner by this Act or any other Act of Parliament, and may carry out or engage in such other related assignments or activities as may be authorized by the Governor in Council.

Section 22(1)(b) of the *Privacy Act* gives the Commissioner of Official Languages the power to refuse access to information that is requested if disclosure could reasonably be expected to be injurious to the conduct of his investigations. It is primarily on this provision that the Commissioner bases his refusal to grant access to the information.

50

It is this decision by the Commissioner that is the subject of the application for judicial review. Any analysis of that decision necessarily rests on a determination of the meaning of the expression “lawful investigations”. The following question arises in this respect: are future investigations covered by s. 22(1)(b)?

51

In the case before us, the appellant is not arguing that the disclosure of information would be injurious to investigations that are underway, because all of the investigations had been concluded at the time when the respondent requested the personal information in question from him. However, he submits that disclosure of the personal information could reasonably be expected to be injurious to his future investigations. The appellant contests the argument

où la communication est requise pour des raisons d'équité dans la procédure, en vertu du par. 60(2) de la *Loi sur les langues officielles*. De plus, les enquêteurs informent les témoins que le Commissariat aux langues officielles est soumis à la Loi sur la protection des renseignements personnels et que les renseignements recueillis peuvent être soustraits à l'exigence de communication lorsqu'une exception à la divulgation trouve application.

C. L'exception au droit d'accès aux renseignements personnels prévue à l'al. 22(1)b)

L'objet de l'art. 55 de la *Loi sur les langues officielles* est de circonscrire les attributions du commissaire à celles prévues par cette loi ou une autre loi fédérale :

55. Le commissaire exerce les attributions que lui confèrent la présente loi et toute autre loi fédérale; il peut en outre se livrer à toute activité connexe autorisée par le gouverneur en conseil.

Or, l'al. 22(1)b) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* confère au Commissaire aux langues officielles le pouvoir de refuser l'accès aux renseignements demandés si la divulgation risque vraisemblablement de nuire au déroulement de ses enquêtes. C'est principalement sur cette disposition que le commissaire appuie son refus de donner accès aux renseignements.

C'est cette décision du commissaire qui fait l'objet du recours en révision judiciaire. L'analyse de celle-ci suppose nécessairement la détermination de la signification de l'expression « enquêtes licites ». À cet égard, la question suivante se pose : les enquêtes futures sont-elles visées par l'al. 22(1)b)?

Dans le cas qui nous occupe, l'appelant ne prétend pas que la divulgation des renseignements nuirait aux enquêtes en cours puisque toutes les enquêtes étaient terminées au moment où l'intimé lui a demandé les renseignements personnels en question. Cependant, il soutient que la divulgation des renseignements personnels risquerait vraisemblablement de nuire à ses enquêtes futures. Celui-ci conteste la prétention de l'intimé et celle de l'intervenant selon

made by the respondent and the intervenor, which is that s. 22(1)(b) applies only to investigations that are underway and cannot be relied on to protect future investigations or the investigative process in general. In his submission, this is a needlessly narrow interpretation of that provision, and it is injurious to the implementation of the Act and the attainment of its objectives.

First, it must be noted that the word “investigation” is defined in s. 22(3) of the *Privacy Act*:

22. . . .

(3) For the purposes of paragraph (1)(b), “investigation” means an investigation that

- (a) pertains to the administration or enforcement of an Act of Parliament;
- (b) is authorized by or pursuant to an Act of Parliament; or
- (c) is within a class of investigations specified in the regulations.

That definition does not suggest that the word is limited to a specific investigation, or an investigation that is circumscribed in time. Indeed, Parliament has not limited the scope of that expression by any qualifier whatever. None of the paragraphs of s. 22(3) limits the word “investigation” to investigations that are underway, or excludes future investigations or the investigative process in general from its protection. It therefore seems, *prima facie*, that the word retains its broad meaning and may refer equally to investigations that are underway, are about to commence, or will take place. We shall now consider whether Parliament restricted the scope of that definition for the purpose of the application of the exception to disclosure set out in s. 22(1)(b).

Parliament made it plain that s. 22(1)(b) retains its broad and general meaning by providing a non-exhaustive list of examples. It uses the word “*notamment*”, in the French version, to make it plain that the examples given are listed only for clarification, and do not operate to restrict the general scope of the introductory phrase. The English version of the provision is also plain. Parliament introduces the list of examples with the expression “without restricting

lesquelles l’al. 22(1)b) ne s’applique qu’aux enquêtes en cours et ne peut être invoqué afin de sauvegarder des enquêtes futures ou le processus d’enquête en général. Selon lui, c’est une interprétation inutilement restrictive de cette disposition et nuisible à la mise en œuvre de la loi et à la réalisation de ses objectifs.

Tout d’abord, il faut noter que le mot « enquête » est défini au par. 22(3) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* :

22. . . .

(3) Pour l’application de l’alinéa (1)b), « enquête » s’entend de celle qui :

- a) se rapporte à l’application d’une loi fédérale;
- b) est autorisée sous le régime d’une loi fédérale;
- c) fait partie d’une catégorie d’enquêtes précisée dans les règlements.

Cette définition ne suggère pas que ce mot soit limité à une enquête précise et circonscrite dans le temps. En effet, le législateur ne limite pas la portée de cette expression par un qualificatif quelconque. Aucun des alinéas du par. 22(3) ne limite le mot enquête aux enquêtes en cours ni n’exclut de sa protection les enquêtes futures et le processus d’enquête d’une façon générale. De prime abord, il semble donc que ce mot conserve son sens large et puisse faire référence autant aux enquêtes en cours qu’à celles qui sont sur le point de commencer ou qui auront lieu. Voyons maintenant si le législateur a restreint la portée de cette définition pour l’application de l’exception à la divulgation prévue à l’al. 22(1)b).

Le législateur prend soin de préciser que l’al. 22(1)b) conserve son sens large et général par l’énumération non limitative d’exemples. Il utilise le mot « notamment » afin de préciser que les exemples donnés ne sont énumérés qu’à titre indicatif et n’ont pas pour effet de limiter la portée générale de la phrase introductive. La version anglaise de cette disposition est aussi explicite. Le législateur introduit l’énumération d’exemples

the generality of the foregoing". This Court has had occasion in the past to examine the interpretation of the expression "without restricting the generality of the foregoing" in similar circumstances: in *Dagg, supra*, at para. 68, La Forest J. analyzed s. 3 of the *Privacy Act*, the wording of which resembles the wording of s. 22(1)(b) of that Act:

In its opening paragraph, the provision states that "personal information" means "information about an identifiable individual that is recorded in any form including, without restricting the generality of the foregoing". On a plain reading, this definition is undeniably expansive. Notably, it expressly states that the list of specific examples that follows the general definition is not intended to limit the scope of the former. As this Court has recently held, this phraseology indicates that the general opening words are intended to be the primary source of interpretation. The subsequent enumeration merely identifies examples of the type of subject matter encompassed by the general definition; see *Schwartz v. Canada*, [1996] 1 S.C.R. 254, at pp. 289-91.

Although s. 22(1)(b)(i) relates specifically to a particular investigation, it in no way alters the generality of the introductory sentence. In fact, s. 22(1)(b)(ii), which authorizes refusal to disclose information that would reveal the identity of a confidential source of information, contemplates the protection of future investigations as well as existing investigations. A reliable confidential source may be useful beyond the confines of one specific investigation.

54

In short, there is nothing in s. 22(1)(b) that should be interpreted as restricting the scope of the word "investigation" to investigations that are underway or are about to commence, or limiting the general meaning of that word to specific investigations. There is therefore no justification for limiting the scope of that section.

55

Exceptions to the disclosure of personal information have generally been narrowly construed by the courts. Nonetheless, as McDonald J.A. of the Federal Court of Appeal said, "[i]f the meaning [of the wording of a provision] is plain, it is not for this Court, or any other court, to alter it" (*Rubin, supra*, at para. 24; see also *St. Peter's Evangelical*

par l'expression « *without restricting the generality of the foregoing* ». Notre Cour a déjà eu à examiner l'interprétation du mot « notamment » dans des circonstances similaires. En effet, dans l'affaire *Dagg*, précitée, par. 68, le juge La Forest a analysé l'art. 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* dont la phraséologie ressemble à celle de l'al. 22(1)b) de cette même loi :

La disposition liminaire de cet article définit l'expression « renseignements personnels » comme étant « [l]es renseignements, quels que soient leur forme et leur support, concernant un individu identifiable, notamment ». Selon son sens clair, cette définition est indéniablement large. En particulier, elle précise que la liste des exemples particuliers qui suit la définition générale n'a pas pour effet d'en limiter la portée. Comme l'a récemment jugé notre Cour, cette phraséologie indique que la disposition liminaire générale doit servir de principale source d'interprétation. L'énumération subséquente ne fait que donner des exemples du genre de sujets visés par la définition générale; voir *Schwartz c. Canada*, [1996] 1 R.C.S. 254, aux pp. 289 à 291.

Même si le sous-al. 22(1)b)(i) se rattache spécifiquement à une enquête déterminée, la portée générale de la phrase introductory n'est pas pour autant modifiée. D'ailleurs, le sous-al. 22(1)b)(ii), autorisant la non-divulgation des renseignements qui permettent de remonter à une source de renseignements confidentielle, envisage la protection des enquêtes futures aussi bien qu'actuelles. Une source confidentielle fiable peut être utile au-delà d'une seule enquête précise.

Bref, rien à l'al. 22(1)b) ne doit s'interpréter comme restreignant la portée du mot « enquête » aux seules enquêtes en cours ou à celles sur le point de commencer, ni comme limitant la portée générale de ce mot à des enquêtes précises. Il n'est donc pas justifié de limiter la portée de cet article.

Les exceptions à la divulgation des renseignements personnels ont généralement été interprétées d'une manière restrictive par les tribunaux. Il n'en demeure pas moins, comme le disait le juge McDonald, de la Cour d'appel fédérale, que « [s]i le sens [du libellé d'une disposition] est manifeste, il n'appartient pas à la Cour ou à un autre tribunal

Lutheran Church, Ottawa v. City of Ottawa, [1982] 2 S.C.R. 616, at p. 626). The argument made by the intervenor and the respondent, that it is never possible to invoke the exemption from disclosure once the investigation is over, is an interpretation that is not supported by the wording of the provision. The disclosure of personal information may be as damaging to future investigations as to investigations that are underway.

The appellant relies on another portion of s. 22(1)(b). He contends that disclosure of the personal information requested by the respondent could reasonably be expected to be injurious to the enforcement of a law of Canada or a province, and more specifically of the *Official Languages Act*:

22. (1) The head of a government institution may refuse to disclose any personal information requested under subsection 12(1)

. . .

(b) the disclosure of which could reasonably be expected to be injurious to the enforcement of any law of Canada or a province or the conduct of lawful investigations, including, without restricting the generality of the foregoing, any such information . . .

22. (1) Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication des renseignements personnels demandés en vertu du paragraphe 12(1) :

. . .

b) soit dont la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire aux activités destinées à faire respecter les lois fédérales ou provinciales ou au déroulement d'enquêtes licites, notamment . . . [Emphasis added.]

The respondent and the intervenor submit that the Commissioner of Official Languages does not have the power to enforce the *Official Languages Act* and that, consequently, this argument must be rejected. They contend that the power to enforce that Act is set out in Part X of the Act, entitled "Court

de le modifier » (*Rubin c. Canada (Ministre des Transports)*), précité, par. 24; voir également *Église luthérienne évangélique St. Peter d'Ottawa c. Ville d'Ottawa*, [1982] 2 R.C.S. 616, p. 626). Les prétenances de l'intervenant et de l'intimé selon lesquelles il n'est jamais possible d'invoquer l'exclusion pour ce qui est de la divulgation, une fois l'enquête close, représentent une interprétation que ne permet pas le libellé de la disposition. La divulgation de renseignements personnels peut être aussi dommageable à des enquêtes futures qu'à des enquêtes en cours.

56
L'appelant invoque une autre partie de l'al. 22(1)b). Il prétend que la divulgation des renseignements personnels demandés par l'intimé risquerait vraisemblablement de nuire aux activités destinées à faire respecter les lois fédérales ou provinciales et plus particulièrement la *Loi sur les langues officielles* :

22. (1) Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication des renseignements personnels demandés en vertu du paragraphe 12(1) :

. . .

b) soit dont la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire aux activités destinées à faire respecter les lois fédérales ou provinciales ou au déroulement d'enquêtes licites, notamment . . .

22. (1) The head of a government institution may refuse to disclose any personal information requested under subsection 12(1)

. . .

(b) the disclosure of which could reasonably be expected to be injurious to the enforcement of any law of Canada or a province or the conduct of lawful investigations, including, without restricting the generality of the foregoing, any such information . . . [Je souligne.]

L'intimé et l'intervenant soutiennent que le Commissaire aux langues officielles n'a pas le pouvoir de faire respecter la *Loi sur les langues officielles* et que, par conséquent, cet argument doit être rejeté. Ils prétendent que le pouvoir de la faire respecter est prévu à la partie X de cette loi ayant pour

Remedy”, and that only the Federal Court has that power. In their submission, the English expression “enforcement of any law” expressly refers to activities to compel compliance.

57

The question is whether “the enforcement of any law of Canada” refers only to activities the purpose of which is to compel certain individuals or institutions to comply with the provisions of a law of Canada, or whether mediation and making non-coercive recommendations, as provided by the *Official Languages Act*, also constitute “the enforcement of any law of Canada”. I do not believe that it is necessary for this Court to construe that expression in order to dispose of this matter. The appeal essentially addresses the question of how the *Privacy Act*, which provides for access to personal information by the person concerned, may be reconciled with the right of the Commissioner of Official Languages to keep investigations confidential and private. The question of confidentiality arises in this case only in relation to investigations.

58

The non-disclosure of personal information provided in s. 22(1)(b) is authorized only where disclosure “could reasonably be expected” to be injurious to investigations. As Richard J. said in *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Immigration and Refugee Board)*, *supra*, at para. 43, “[t]he reasonable expectation of probable harm implies a confident belief”. There must be a clear and direct connection between the disclosure of specific information and the injury that is alleged. The sole objective of non-disclosure must not be to facilitate the work of the body in question; there must be professional experience that justifies non-disclosure. Confidentiality of personal information must only be protected where justified by the facts and its purpose must be to enhance compliance with the law. A refusal to ensure confidentiality may sometimes create difficulties for the investigators, but may also promote frankness and protect the integrity of the investigation process. The Commissioner of Official Languages has an obligation to be sensitive to the differences in situations, and he must exercise his discretion accordingly. The

titre « Recours judiciaire » et que seule la Cour fédérale a un tel pouvoir. Selon eux, l’expression anglaise « *enforcement of any law* » fait expressément référence à des activités comportant contrainte.

La question est de savoir si les « activités destinées à faire respecter les lois fédérales » ne visent que celles qui ont pour objet de contraindre certains individus ou institutions à se conformer aux dispositions d’une loi fédérale ou si la médiation et la formulation de recommandations non exécutoires, prévues par la *Loi sur les langues officielles*, constituent également des « activités destinées à faire respecter les lois fédérales ». Je ne crois pas qu’il soit nécessaire que notre Cour interprète cette expression pour décider du litige. Ce pourvoi porte essentiellement sur la conciliation de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* prévoyant l’accès aux renseignements personnels par la personne concernée et le droit du Commissaire aux langues officielles de maintenir confidentielles et secrètes les enquêtes. Cette question de confidentialité se pose ici uniquement dans le contexte des enquêtes.

La non-divulgation des renseignements personnels prévue à l’al. 22(1)b n’est autorisée que s’il existe un risque « vraisemblable » que la divulgation nuise à l’enquête. Or, comme le mentionne le juge Richard dans l’arrêt *Canada (Commissaire à l’information) c. Canada (Commission de l’immigration et du statut de réfugié)*, précité, par. 43, « [l]a vraisemblance du préjudice implique qu’on ait des motifs d’y croire ». Il faut qu’il y ait entre la divulgation d’une information donnée et le préjudice allégué un lien clair et direct. La non-divulgation ne doit pas avoir pour seul objectif de faciliter le travail de l’organisme en question et doit se justifier par un vécu professionnel. La confidentialité des renseignements personnels ne doit être protégée que lorsque les faits le justifient et doit avoir pour but de favoriser le respect de la loi. Le refus d’assurer la confidentialité peut parfois créer des difficultés aux enquêteurs, mais peut aussi inciter à la franchise et protéger l’intégrité du processus d’enquête. Le Commissaire aux langues officielles a l’obligation d’être sensible aux différences de situations et il doit actualiser l’application de son

power provided in s. 22(1)(b) must be exercised in a manner that respects the nature and objectives of the *Official Languages Act*. The Commissioner must have regard to, *inter alia*, the private and confidential nature of investigations, as provided by Parliament. As I have explained, the sections providing for the confidentiality and secrecy of investigations are essential to the implementation of the *Official Languages Act*. Section 22(1)(b) must be applied in a way that is consistent with both Acts.

D. Application of the Law to the Facts of the Case

The only interview notes that Mr. Lavigne is attempting to obtain in this application are the notes in respect of Jacqueline Dubé: during the course of the proceedings, Normand Chartrand and France Doyon agreed to allow the Commissioner of Official Languages to give the respondent access to the personal information about him. The issue that remains to be determined is whether it can reasonably be concluded from the Commissioner's statements that disclosure of the notes of the interview with Jacqueline Dubé could reasonably be expected to be injurious to the conduct of the Commissioner's future investigations.

As I have said, s. 22(1)(b) is not an absolute exemption clause. The decision of the Commissioner of Official Languages to refuse disclosure under s. 22(1)(b) must be based on concrete reasons that meet the requirements imposed by that paragraph. Parliament has provided that there must be a reasonable expectation of injury in order to refuse to disclose information under that provision. In addition, s. 47 of the *Privacy Act* provides that the burden of establishing that the discretion was properly exercised is on the government institution. If the government institution is unable to show that its refusal was based on reasonable grounds, the Federal Court may then vary that decision and authorize access to the personal information (s. 49). The appellant relied primarily on Mr. Langelier's affidavit to establish the reasonable expectation of injury.

pouvoir. L'exercice du pouvoir prévu à l'al. 22(1)b) doit respecter la nature et les objectifs de la *Loi sur les langues officielles*. Le commissaire doit, entre autres, tenir compte du caractère secret et confidentiel des enquêtes prévu par le législateur. Comme je l'ai expliqué, les articles prévoyant la confidentialité et le secret des enquêtes sont essentiels à la mise en œuvre de la *Loi sur les langues officielles*. L'application de l'al. 22(1)b) doit se faire dans le respect des deux lois.

D. Application du droit aux faits en l'espèce

Les seules notes d'entrevue que tente d'obtenir M. Lavigne par la présente demande sont celles de Jacqueline Dubé. En effet, au cours des procédures, Normand Chartrand et France Doyon ont convenu de permettre au Commissaire aux langues officielles de donner accès à l'intimé aux renseignements personnels le concernant. La question qui reste à trancher est de savoir si les affirmations du commissaire permettent raisonnablement de conclure que la divulgation des notes d'entrevue de Jacqueline Dubé risquerait vraisemblablement de nuire aux enquêtes futures du commissaire.

Comme je l'ai mentionné, l'al. 22(1)b) n'est pas une clause d'exclusion absolue. La décision du Commissaire aux langues officielles de refuser la divulgation en application de l'al. 22(1)b) doit être appuyée sur des motifs concrets à l'intérieur des conditions imposées par cet alinéa. En effet, le législateur a prévu qu'il doit exister une vraisemblance de préjudice pour refuser de communiquer les renseignements en vertu de cette disposition. De plus, l'art. 47 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* prévoit qu'il appartient à l'institution fédérale de faire la preuve du bien-fondé de l'exercice de son pouvoir discrétionnaire. Si l'institution fédérale n'arrive pas à démontrer que son refus est basé sur des motifs raisonnables, la Cour fédérale peut alors modifier cette décision et autoriser l'accès aux renseignements personnels (art. 49). L'appelant s'est principalement basé sur l'affidavit de M. Langelier afin de démontrer le risque vraisemblable de préjudice.

59

60

61

I do not believe that Mr. Langelier's statements provide a reasonable basis for concluding that disclosure of the notes of the interview with Ms. Dubé could reasonably be expected to be injurious to future investigations. Mr. Langelier contends that disclosure would have an injurious effect on future investigations, without proving this to be so in the circumstances of this case. The Commissioner's decision must be based on real grounds that are connected to the specific case in issue. The evidence filed by the appellant shows that the Commissioner's decision not to disclose the personal information requested was based on the fact that Ms. Dubé had not consented to disclosure, and does not establish what risk of injury to the Commissioner's investigations the latter might cause. If Ms. Dubé had given permission, the Commissioner would have disclosed the information. The appellant's factum states:

Jacqueline Dubé did not give permission to disclose to the Respondent the personal information concerning him that was recorded in the course of the interview she gave the OCOL [Office of the Commissioner of Official Languages] [and so] [the OCOL did not disclose any of this personal information. [Emphasis added.]

The appellant does not rely on any specific fact to establish the likelihood of injury. The fact that there is no detailed evidence makes the analysis almost theoretical. Rather than showing the harmful consequences of disclosing the notes of the interview with Ms. Dubé on future investigations, Mr. Langelier tried to prove, generally, that if investigations were not confidential this could compromise their conduct, without establishing specific circumstances from which it could reasonably be concluded that disclosure could be expected to be injurious. There are cases in which disclosure of the personal information requested could reasonably be expected to be injurious to the conduct of investigations, and consequently the information could be kept private. There must nevertheless be evidence from which this can reasonably be concluded. Even if permission is given to disclose the interview notes in this case, that still does not mean that access to personal information must always be given. It will still be possible for investigations to be confidential and private, but the right to confidentiality and privacy will be qualified by the limitations imposed by

Je ne crois pas que les affirmations de M. Langelier permettent raisonnablement de conclure que la divulgation des notes d'entrevue de M^{me} Dubé risquerait vraisemblablement de nuire aux enquêtes futures. Monsieur Langelier prétend que la divulgation aura un effet nuisible sur les enquêtes futures sans en faire une preuve dans les circonstances de l'espèce. Or, la décision du commissaire doit être basée sur des motifs réels et liée au cas précis à l'étude. La preuve déposée par l'appelant démontre que la décision du commissaire de ne pas divulguer les renseignements personnels demandés s'appuie sur l'absence de consentement de M^{me} Dubé à la divulgation et n'établit pas le risque de préjudice que celle-ci pourrait causer aux enquêtes du commissaire. Si M^{me} Dubé avait donné son autorisation, le commissaire aurait divulgué les renseignements. En effet, selon le mémoire de l'appelant :

Jacqueline Dubé n'a pas donné l'autorisation de communiquer à l'intimé les renseignements personnels le concernant qui ont été consignés au cours de l'entrevue qu'elle a accordée au CoLo [Commissariat aux langues officielles], et celui-ci n'a donc communiqué aucun des renseignements personnels en question. [Je souligne.]

L'appelant n'invoque aucun autre fait précis pour établir le risque vraisemblable de préjudice. L'absence de preuve circonstanciée rend l'analyse presque théorique. Au lieu de démontrer les conséquences néfastes de la divulgation des notes d'entrevue de M^{me} Dubé sur les enquêtes futures, M. Langelier a tenté de faire une preuve générale que l'absence de confidentialité des enquêtes risquerait de compromettre leur bonne marche, sans établir des circonstances particulières permettant de conclure raisonnablement à la vraisemblance du préjudice. Il existe des cas où la divulgation des renseignements personnels demandés risquerait vraisemblablement de nuire au déroulement d'enquêtes et, par conséquent, ceux-ci pourront être gardés secrets. Encore faut-il que la preuve permette raisonnablement de conclure en ce sens. L'autorisation de divulguer les notes d'entrevue dans ce cas-ci ne veut pas dire pour autant que les renseignements personnels soient toujours accessibles. La confidentialité et le caractère secret des enquêtes seront encore possibles, mais le droit à la confidentialité et au secret est nuancé par les limites imposées par la *Loi sur la protection des*

the *Privacy Act* and the *Official Languages Act*. The Commissioner must exercise his discretion based on the facts of each specific case. In the case of Ms. Dubé, the record as a whole does not provide a reasonable basis for concluding that disclosure of the notes of her interview could reasonably be expected to be injurious to the Commissioner's investigations.

The evidence presented by the intervener is no more persuasive. The intervener submits that it is not necessary for the Commissioner's investigations to be confidential by referring to the affidavit of Gerald Neary, the Director of Investigations in the Office of the Privacy Commissioner of Canada, said:

OCOL argues that providing promises of confidentiality to witnesses in the context of its investigations is both a necessary and consistent part of its alleged role as an ombudsman. However, the nature of the role of the Commissioner of Official Languages is similar to the role of the Privacy Commissioner of Canada. As an Ombudsman, the Privacy Commissioner has found that blanket promises of confidentiality are not necessary in order to preserve the role of ombudsman, or in order to ensure effective investigations. [Emphasis added.]

The Director of Investigations in the Office of the Privacy Commissioner is not necessarily the person most suited to determining the best way for investigations to be conducted by the Commissioner of Official Languages. Mr. Neary's affidavit does not establish that he has any expertise in the specific field of official languages. Mr. Langelier, unlike Mr. Neary, has lengthy experience in that field. For a number of years, he worked as the Director of the Complaints and Audits Branch and as a complaints officer in the Office of the Commissioner of Official Languages. When his affidavit was filed, he had over 20 years' experience.

Although the role of the Commissioner of Official Languages is similar to that of the Privacy Commissioner, the two Acts that they are responsible for enforcing, and the situations in which those Acts apply, are different in a number of respects.

renseignements personnels et la Loi sur les langues officielles. Le commissaire exerce son pouvoir discrétionnaire en fonction de chaque cas spécifique. Dans le cas de Mme Dubé, l'ensemble du dossier ne permet pas raisonnablement de conclure que la divulgation de ses notes d'entrevue risquerait vraisemblablement de nuire aux enquêtes du commissaire.

La preuve déposée par l'intervenant n'est pas pour autant plus convaincante. En effet, l'intervenant soutient que la confidentialité des enquêtes du commissaire n'est pas nécessaire en référant à l'affidavit de M. Gerald Neary, directeur des enquêtes au Commissariat à la protection de la vie privée au Canada :

[TRADUCTION] Le COLO prétend que promettre la confidentialité aux témoins dans le cadre de ses enquêtes est à la fois nécessaire et conforme à son rôle d'ombudsman. Pourtant, le rôle du Commissaire aux langues officielles est semblable par sa nature à celui du Commissaire à la protection de la vie privée du Canada, et, en tant qu'ombudsman, le Commissaire à la protection de la vie privée a constaté qu'il n'était pas nécessaire de faire des promesses générales de confidentialité pour préserver le rôle d'ombudsman ou pour garantir l'efficacité des enquêtes. [Je souligne.]

Le directeur des enquêtes au Commissariat à la protection de la vie privée n'est pas nécessairement la personne la plus apte à apprécier la meilleure façon de mener à terme les enquêtes du Commissaire aux langues officielles. L'affidavit de M. Neary ne démontre pas qu'il possède une quelconque expertise dans le domaine particulier des langues officielles. Contrairement à M. Neary, M. Langelier possède une longue expérience dans ce domaine. Il a agi pendant plusieurs années à titre de directeur à la Direction des plaintes et vérifications du Commissariat aux langues officielles et à titre d'agent de plaintes. Au moment du dépôt de l'affidavit, il possédait une expérience de plus de 20 années.

Bien que le rôle du Commissaire aux langues officielles s'apparente à celui du Commissaire à la protection de la vie privée, les deux lois dont ils sont chargés d'assurer le respect et leurs circonstances d'application sont différentes à bien des égards. La

Language is a means of expression proper to an individual. It is the vehicle by which a cultural group transmits its distinct culture and traditions, and it is an essential tool for expressing and communicating ideas. It is not surprising that the history of Canada is marked by a number of conflicts over language, considering the presence of two dominant languages in this country. As A. Braën explained, language is a cultural benchmark that may be the source of conflicts ("Language Rights", in M. Bastarache, ed., *Language Rights in Canada* (1987), 1, at pp. 15-16:

Language is an essential means of cultural expression and its vitality, according to the Commission [Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism], is a necessary although insufficient condition for the survival of a culture as a whole. However, in a bilingual or multilingual society language will be a constant focus of tensions to the extent [that] it expresses the community interests of cultural or language groups. [Emphasis added.]

On the history of bilingualism in Canada, see: C.-A. Sheppard, *The Law of Languages in Canada* (1971), Study No. 10 of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism, at pp. 1-96, and F. Chevrette and H. Marx, *Droit constitutionnel: notes et jurisprudence* (1982), at pp. 1583-88.

64

In the particular context of employment, the use of an official language by a minority group is a very delicate situation. It may be difficult for an employee to make a complaint for the purpose of having his or her language rights recognized. The employee is in a situation of twofold weakness: he belongs to a minority group, and his relationship with the employer is one of subordination. Instead of tackling these difficulties by asserting his rights, an employee may prefer to conform to the language of the majority. The objective of the *Official Languages Act* is precisely to make that kind of behaviour unnecessary, by enhancing the vitality of both official languages. To facilitate the exercise of language rights, Parliament has expressly provided that investigations will be private and confidential, and has given the Commissioner of Official Languages a mandate to ensure that the Act is enforced. This is the delicate

langue est un moyen d'expression qui appartient à l'individu. Elle permet l'épanouissement de la culture et des traditions propres à un groupe culturel et représente un véhicule privilégié d'expression et de communication de la pensée. Il n'est pas étonnant que l'histoire du Canada soit marquée par plusieurs luttes linguistiques considérant la présence de deux langues dominantes au pays. Comme l'expose A. Braën, la langue est un repère culturel pouvant être à l'origine de conflits (« Les droits linguistiques », dans M. Bastarache, dir., *Les droits linguistiques au Canada* (1986), 1, p. 17 :

La langue est un mode privilégié d'expression culturelle et sa vitalité est, selon la même Commission [Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme], une condition nécessaire, quoiqu'insuffisante à elle seule, au maintien intégral d'une culture. Elle demeure malgré tout un foyer continu de tensions au sein d'une société bilingue ou multilingue dans la mesure où la langue exprime une communauté d'intérêts propres à un groupe linguistique et culturel. [Je souligne.]

Concernant l'histoire du bilinguisme au Canada, voir : C.-A. Sheppard, *The Law of Languages in Canada* (1971), étude no 10 de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, p. 1-96, et F. Chevrette et H. Marx, *Droit constitutionnel : notes et jurisprudence* (1982), p. 1583-1588.

Dans le contexte particulier de l'emploi, l'utilisation d'une langue officielle par une minorité est une situation très délicate. Il peut être difficile pour un employé de déposer une plainte visant la reconnaissance de ses droits linguistiques. En effet, l'employé se trouve dans une double situation de faiblesse : il appartient à un groupe minoritaire et il a une relation de subordination vis-à-vis l'employeur. Au lieu d'affronter ces difficultés en faisant valoir ses droits, un employé peut préférer se conformer à la langue de la majorité. Or, la *Loi sur les langues officielles* a justement pour objectif d'éviter ce type de comportement en favorisant l'épanouissement des deux langues officielles. Pour faciliter l'exercice des droits linguistiques, le législateur a expressément prévu le caractère confidentiel et secret des enquêtes et a confié au Commissaire aux langues officielles le mandat de veiller à la mise en application de cette loi. C'est

context in which the Commissioner carries out his functions.

Parliament has made the Office of the Commissioner of Official Languages subject to the *Privacy Act*, and only when a government institution is able to justify the exercise of its discretion to refuse disclosure may it do so. In the case before us, the appellant has not succeeded in showing that it is reasonable to maintain confidentiality. For these reasons, I would dismiss the main appeal.

In the cross-appeal, the respondent is seeking disclosure of information other than personal information that is held by the Commissioner in connection with the official languages complaint he made. Mr. Lavigne's request to the Office of the Commissioner of Official Languages is based on s. 12(1) of the *Privacy Act*. Section 12 of that Act provides that only personal information may be requested. I agree with Sharlow J.A. of the Federal Court of Appeal that a person who makes a request under the *Privacy Act* is not entitled to information other than personal information. For those reasons, I would dismiss the cross-appeal.

VII. Conclusion

The main appeal and the cross-appeal are dismissed, without costs.

Appeal and cross-appeal dismissed.

Solicitors for the appellant/respondent on the cross-appeal: McCarthy Tétrault, Ottawa; The Office of the Commissioner of Official Languages, Ottawa.

Solicitors for the intervenor : Nelligan O'Brien Payne, Ottawa.

dans ce contexte délicat que le commissaire exerce ses fonctions.

Le législateur a assujetti le Commissariat aux langues officielles à l'application de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et ce n'est que lorsque l'institution fédérale peut justifier l'exercice de sa discréption de refuser la divulgation qu'elle peut le faire. Dans le cas qui nous concerne, l'appelant n'a pas réussi à démontrer qu'il est raisonnable de maintenir la confidentialité. Pour ces motifs, je suis d'avis de rejeter le pourvoi principal.

Quant au pourvoi incident, l'intimé cherche à obtenir la divulgation d'informations autres que des renseignements personnels et détenus par le commissaire en rapport avec la plainte qu'il a formulée en matière de langues officielles. La demande de M. Lavigne auprès du Commissariat aux langues officielles est fondée sur le par. 12(1) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Or, l'article 12 de cette loi prévoit que seuls les renseignements personnels peuvent être demandés. Je conviens avec le juge Sharlow de la Cour d'appel fédérale qu'une demande en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ne permet pas d'obtenir des renseignements autres que personnels. Pour ces motifs, je suis d'avis de rejeter le pourvoi incident.

VII. Conclusion

Le pourvoi principal de même que le pourvoi incident sont rejetés, sans frais.

Pourvoi principal et pourvoi incident rejetés.

Procureurs de l'appelant/intimé au pourvoi incident : McCarthy Tétrault, Ottawa; Le Commissariat aux langues officielles, Ottawa.

Procureurs de l'intervenant : Nelligan O'Brien Payne, Ottawa.