



T-426-95

AFFAIRE INTÉRESSANT une demande de contrôle judiciaire fondée sur l'alinéa 42(1)a) de la *Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. (1985), ch. A-1 (la «*Loi*») par suite de l'enquête tenue par le commissaire à l'information du Canada au sujet d'une plainte (3100-4986/001)

et le consentement du plaignant, Matthew McCreery (le «demandeur» ou le «plaignant»), en vue d'autoriser le commissaire à l'information à présenter une demande de contrôle judiciaire à la Cour fédérale du Canada à l'égard du refus par le ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux (le «responsable d'une institution fédérale», auparavant le ministre des Approvisionnements et Services, au moment de la demande) de communiquer les dossiers visés par la demande d'accès en date du 1^{er} septembre 1993 que Matthew McCreery a déposée aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*.

ENTRE :

LE COMMISSAIRE À L'INFORMATION DU CANADA,

requérant,

et

LE MINISTRE DES TRAVAUX PUBLICS ET DES SERVICES GOUVERNEMENTAUX,

intimé,

et

MATTHEW McCREERY,

partie jointe.

MOTIFS DE L'ORDONNANCE

LE JUGE RICHARD

Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire fondée sur l'article 41 de la *Loi sur l'accès à l'information*¹ (la «*Loi sur l'accès à l'information*») et présentée par le commissaire à l'information à l'égard du refus par le ministre intimé de communiquer les documents sous son contrôle se rapportant aux noms d'anciens parlementaires qui ont reçu des prestations de retraite conformément

¹ L.R.C. (1985), ch. A-1, et ses modifications.

à la *Loi sur les allocations de retraite des parlementaires*² (la «LARP») depuis la promulgation de cette Loi en 1952.

Origine législative

Selon la *LARP*, le parlementaire qui compte six années de service a droit à une pension à sa retraite. Le parlementaire dont le service a été interrompu peut décider d'affecter ses années de service antérieures à l'exigence de six années. Ainsi, le parlementaire qui compte deux périodes de service parlementaire non consécutives d'une durée de cinq ans chacune aurait droit à une pension aux termes de la *LARP* s'il décidait de rétablir ou de «racheter» la première période de service.

En 1965, la *LARP* a été modifiée de façon à couvrir également les membres du Sénat canadien.

En 1995, la *LARP* a été modifiée de nouveau par suite d'une élection fédérale au cours de laquelle un débat public a été tenu au sujet, notamment, de la possibilité pour les parlementaires de faire don à Sa Majesté de leurs allocations de retraite.

Faits à l'origine du litige

Le 1^{er} septembre 1993, Matthew McCreery, résident du Canada conformément à l'alinéa 4(1)b) de la *Loi sur l'accès à l'information*, a présenté au ministère des Approvisionnement et Services une demande d'accès en vue d'obtenir les renseignements suivants :

[TRADUCTION]

- 1) L'identité, le 1^{er} septembre 1993, de chaque prestataire réel et admissible d'une pension de retraite aux termes de la *Loi sur les allocations de retraite des parlementaires* depuis la promulgation initiale de cette Loi.
- 2) Dans le cas des prestataires réels qui ont cessé de recevoir des allocations de retraite, le montant total de la pension de retraite qui a été versé à chacun d'eux.

²

L.R.C. (1985), ch. M-5, et ses modifications.

3) Dans le cas des prestataires réels qui ont cessé de recevoir des allocations de retraite, le montant total de la pension de retraite qui a été versé à chacun d'eux le 1^{er} septembre 1993.

4) Dans le cas de chacun des prestataires réels, la partie réelle du montant total de la pension de retraite versée qui est attribuable à une forme de contribution, de rajustement ou de tout autre crédit ou dépense pécuniaire du gouvernement.

Peu de temps après avoir vu sa demande refusée, M. McCreery a déposé une plainte auprès du commissaire à l'information qui, à l'issue de sa propre enquête, lui a envoyé la lettre suivante en date du 11 janvier 1995 :

[TRADUCTION] Avec votre consentement, je suis prêt à engager des procédures judiciaires fondées sur l'alinéa 42(1)a) de la *Loi sur l'accès à l'information* et à supporter les frais s'y rapportant. Vous trouverez sous pli une formule sur laquelle vous pourrez consigner votre consentement, si vous décidez de le donner.

Avant de prendre votre décision au sujet de votre consentement, vous devriez savoir que je demanderai uniquement à la Cour fédérale d'ordonner la communication des noms des anciens parlementaires qui reçoivent ou ont reçu des prestations de retraite et que je ne tenterai nullement d'obtenir la divulgation de tous les renseignements que vous avez demandés initialement. Si vous souhaitez que la Cour détermine si tous les renseignements dont la communication vous a été refusée devraient être divulgués, vous devrez présenter une demande à la Cour de votre propre chef, conformément à l'article 41 ou au paragraphe 42(2)³, dans les 45 jours suivant la réception du présent compte rendu.

³ Voici le libellé de ces dispositions :

41. La personne qui s'est vu refuser communication totale ou partielle d'un document demandé en vertu de la présente loi et qui a déposé ou fait déposer une plainte à ce sujet devant le Commissaire à l'information peut, dans un délai de quarante-cinq jours suivant le compte rendu du Commissaire prévu au paragraphe 37(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.

42. (1) Le Commissaire à l'information a qualité pour :

a) exercer lui-même, à l'issue de son enquête et dans les délais prévus à l'article 41, le recours en révision pour refus de communication totale ou partielle d'un document, avec le consentement de la personne qui avait demandé le document;

[...]

(2) Dans le cas prévu à l'alinéa (1)a), la personne qui a demandé communication du document en cause peut comparaître comme partie à l'instance. (non souligné dans l'original)

Nature de la demande de contrôle judiciaire

(1) Le statut de la partie jointe

La première question que je dois trancher concerne le statut de M. McCreery en l'espèce.

Le commissaire à l'information a fait savoir à M. McCreery que, conformément au paragraphe 42(2) de la *Loi sur l'accès à l'information*, celui-ci pourrait comparaître à titre de partie à l'instance, soit la demande du commissaire, qui porte uniquement, comme il l'a expliqué, sur la divulgation des noms des anciens parlementaires recevant ou ayant reçu des prestations de retraite. Dans sa lettre, le commissaire a ajouté que, s'il souhaitait obtenir la communication de tous les renseignements mentionnés dans sa demande initiale, M. McCreery devrait déposer sa propre demande de contrôle judiciaire auprès de la Cour conformément à l'article 41 de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Le 3 mars 1995, le commissaire à l'information a déposé l'avis introductif de requête suivant :

[TRADUCTION] SACHEZ QUE le commissaire à l'information du Canada présentera à la Cour fédérale du Canada une demande fondée sur l'alinéa 42(1)a) de la *Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. (1985), ch. A-1 (la *Loi*), à la date que la Cour fixera sur présentation d'une requête visant à obtenir des directives quant à la conduite des parties.

Le requérant demande la révision du refus par l'intimé de divulguer certains renseignements contenus dans les documents visés par la demande que la personne mentionnée ci-dessus (le demandeur) a présentée aux termes de la *Loi*.

Le requérant demande une ordonnance fondée sur l'article 49 de la *Loi* en vue d'enjoindre à l'intimé de communiquer au demandeur les documents ou les parties de ceux-ci qui, d'après la conclusion à laquelle le requérant en est arrivé conformément à l'article 37 de la *Loi*, ne peuvent faire l'objet d'une exemption selon les dispositions que l'intimé invoque, soit l'article 19 de la *Loi*. Plus précisément, le requérant demande une ordonnance enjoignant à l'intimé de communiquer au demandeur les noms des anciens parlementaires recevant ou ayant reçu des prestations de retraite en application de la *Loi sur les allocations de retraite des parlementaires* [L.R.C. (1985), ch. M-5; (1992), ch. 46, article 81] (la «*LARP*»). Lesdits renseignements sont ci-après appelés les «*renseignements contestés*».

M. McCreery a décidé d'être constitué partie à la demande de contrôle judiciaire du requérant conformément au paragraphe 42(2) de la *Loi sur l'accès à l'information* et, le 24 mars 1995, il a déposé un avis d'intervention qui comprenait toutefois les paragraphes suivants :

[TRADUCTION] SACHEZ également qu'en plus des questions soulevées par le commissaire à l'information du Canada, la partie jointe soumettra la question suivante :

la question du montant des allocations versées à chaque prestataire qui est un ancien parlementaire.

Au cours de l'interrogatoire préalable qui a mené à l'audition de la présente demande de contrôle judiciaire, M. McCreery a de nouveau soulevé la question du montant des prestations, ce qui a créé de la confusion entre les parties. Lorsqu'il s'est fait demander si les questions dont la Cour était saisie portaient à la fois sur les montants reçus par les prestataires et sur leurs noms, l'avocat de l'intimé a répondu par l'affirmative et a demandé l'autorisation de déposer une autre preuve par affidavit au soutien du refus par le ministre de communiquer les renseignements concernant les montants.

Afin de clarifier les questions dont je suis saisi, j'ai demandé à l'avocat du requérant quels étaient les renseignements dont le commissaire à l'information demandait la divulgation et l'avocat a répondu que le commissaire cherchait à obtenir uniquement la communication des noms des anciens parlementaires qui recevaient ou avaient reçu des prestations de retraite en application de la *LARP* à la date de la demande initiale de M. McCreery, soit le 1^{er} septembre 1993.

(2) Compétence pour entendre des questions non soulevées par le requérant

L'avocat de l'intimé a mis en doute la compétence dont la Cour dispose pour entendre M. McCreery quant à la question du montant des prestations de retraite, malgré ses déclarations précédentes et sa demande d'autorisation de déposer une autre preuve par affidavit à ce sujet. L'avocat de l'intimé a soutenu que ni les propos de M. McCreery non plus que ses actions ne peuvent conférer à la Cour la compétence voulue pour l'entendre au sujet du montant des prestations si ladite compétence n'existait pas auparavant. J'ai demandé aux parties de me soumettre des observations écrites sur ce point.

Selon l'article 3 et l'alinéa 42(1)a) de la *Loi sur l'accès à l'information*, la compétence relative à la révision d'une décision portant sur le refus de communiquer des renseignements est conférée à la Cour par le dépôt d'un avis introductif de requête conformément à la Règle 319 des Règles de la

Cour fédérale, qui exige que l'avis en question énonce le redressement précis recherché. La partie requérante doit également se conformer à la Règle 321.1, qui énonce la procédure générale à suivre dans les requêtes introductives d'instance, notamment quant au dépôt des dossiers des parties.

Les Règles 319⁴ et 321.1⁵, qui portent sur l'introduction des demandes de

⁴ 319. (1) Toute demande à la Cour est faite par voie de requête et débute par un avis de requête (Formule 7.1) qui contient les renseignements suivants :

- a) les jour, heure et lieu de l'audience, sauf si la requête est faite en vertu de la règle 324;
- b) le redressement précis recherché;
- c) les motifs susceptibles d'être allégués et notamment toute disposition législative ou règle pouvant être invoquée à leur appui;
- d) la liste des preuves documentaires devant être utilisées à l'audience.

(2) Une requête doit être appuyée par un affidavit certifiant tous les faits sur lesquels se fonde la requête sauf ceux qui ressortent du dossier; cet affidavit doit être déposé, et une partie adverse peut déposer un affidavit en réponse.

(3) La partie présentant une requête doit signifier une copie de ses affidavits aux autres parties avec l'avis de la requête et un affidavit déposé par toute autre partie doit être immédiatement signifié aux autres parties.

(4) Avec la permission de la Cour ou d'un juge de la Cour d'appel, pour une raison spéciale, un témoin peut être appelé à témoigner en séance publique ou devant un juge de la Cour d'appel relativement à une question de fait soulevée dans une requête

⁵ 321.1 (1) La présente règle s'applique aux requêtes suivantes :

- a) toute requête introductive d'instance, y compris les requêtes de cette nature que la Cour peut recevoir conformément à une loi fédérale, à l'exclusion des demandes de contrôle judiciaire prévues par la partie V.1, des requêtes présentées *ex parte* et des demandes devant être présentées par voie de déclaration;
- b) toute requête en injonction autre qu'une requête en injonction provisoire.

(2) Le requérant qui présente une requête visée au paragraphe (1) dépose trois copies de son dossier et en signifie copie aux autres parties au moins dix jours avant l'audience.

(3) Le dossier du requérant est constitué de pages numérotées consécutivement et contient dans l'ordre suivant :

- a) une table des matières indiquant la nature et la date de chaque document versé au dossier;
- b) une copie de l'avis de requête;
- c) une copie de toutes les preuves documentaires, notamment des parties de la transcription des témoignages, susceptibles d'être utilisées à l'audience par le requérant;
- d) un bref énoncé, sans allégation, des faits et du droit sur lesquels le requérant compte s'appuyer.

(4) L'intimé dans une requête visée au paragraphe (1) dépose trois copies de son dossier et en signifie copie aux autres parties au moins trois jours avant l'audience.

(5) Le dossier de l'intimé est constitué de pages numérotées consécutivement et contient dans l'ordre suivant :

contrôle judiciaire, énoncent des exigences détaillées de façon que chacune des parties expose clairement à l'autre partie et à la Cour les questions à trancher et que l'instance puisse se dérouler sans heurts et de façon équitable, chaque partie étant parfaitement informée des questions en litige avant l'audience.

Le commissaire à l'information a présenté sa demande à la Cour conformément à l'article 3 et à l'alinéa 42(1)a) de la *Loi sur l'accès à l'information* et déposé un avis introductif de requête conformément à la Règle 319 des *Règles de la Cour fédérale*. Pour sa part, M. McCreery a présenté une demande fondée sur le paragraphe 42(2) et déposé un avis d'intervention conformément à la Règle 1611⁶.

La Règle 1611 vise à accorder à une personne le statut d'intervenant dans une demande de contrôle judiciaire et à permettre à cette personne de présenter des observations à la Cour au sujet d'une question dont celle-ci est déjà saisie. Le paragraphe 42(2) de la *Loi sur l'accès à l'information* permet à une personne de comparaître comme partie à l'instance. Dans la présente affaire, l'instance

-
- a) une table des matières indiquant la nature et la date de chaque document versé au dossier;
 - b) une copie de toutes les preuves documentaires susceptibles d'être utilisées à l'audience par l'intimé mais qui ne sont pas déjà comprises dans le dossier du requérant;
 - c) un bref énoncé, sans allégation, des faits et du droit sur lesquels l'intimé compte s'appuyer.

(6) La Cour peut, avant ou à l'audience relative à une requête visée au paragraphe (1), permettre de déroger à la présente règle en tout ou en partie.

⁶ 1611. (1) Quiconque, y compris l'office fédéral dont la décision fait l'objet de la demande de contrôle judiciaire, désire intervenir à l'audition d'une demande de contrôle judiciaire dépose un avis de demande d'autorisation d'intervenir et en signifie copie aux parties.

(2) L'avis :

- a) indique le nom et l'adresse de l'auteur de l'avis et ceux de son avocat, le cas échéant;
- b) décrit la façon dont l'auteur de l'avis désire participer à l'audition;
- c) décrit brièvement l'intérêt de l'auteur de l'avis dans la demande;
- d) indique brièvement la position de l'auteur de l'avis et les observations qu'il présentera pour soutenir sa position;
- e) est daté et signé par son auteur ou l'avocat de celui-ci.

(3) La Cour peut accorder l'autorisation d'intervenir à l'audition d'une demande de contrôle judiciaire aux conditions qu'elle considère appropriées et peut donner des directives quant à la procédure à suivre lors de l'intervention, quant à sa portée, quant à la présentation et à la signification des documents et quant à toute autre question pertinente à l'intervention.

est la demande de contrôle judiciaire qui avait été déposée auprès de la Cour aux termes de l'article 3 et de l'alinéa 42(1)a) et conformément aux Règles 319 et 321.1, soit la demande du commissaire à l'information en vue d'obtenir la communication des noms des anciens parlementaires qui ont reçu ou recevaient des prestations de retraite en application de la *LARP* le 1^{er} septembre 1993, la date de la demande initiale.

Les Règles 319 et 321.1 énoncent les critères devant être établis pour qu'il soit permis de conclure que la Cour a la compétence voulue pour entendre les questions soulevées dans une demande de contrôle judiciaire. M. McCreery ne peut contourner ces exigences en soulevant des arguments au cours de l'interrogatoire préalable ou en signifiant un avis d'intervention et l'avocat de l'intimé ne peut accorder cette compétence à la Cour par des actes formalistes ou par son consentement. Selon une règle élémentaire du droit administratif, les parties ne peuvent admettre la compétence d'un tribunal si celui-ci n'en est pas déjà investi.

Étant donné que M. McCreery est simplement un intervenant en l'espèce, je souligne que, selon le principe bien reconnu, un intervenant ne peut soulever des questions que les parties n'ont pas plaidées⁷.

(3) Le sens à donner au mot «parlementaire»

Enfin, un débat a eu lieu sur la question de savoir si le mot «parlementaire» comprend les sénateurs, de sorte que M. McCreery pourrait être entendu sur la question du nom des sénateurs ayant reçu ou recevant des prestations de retraite, étant donné que la *LARP* a été modifiée en 1965 pour s'appliquer également aux membres du Sénat et qu'il appert du contre-interrogatoire de l'un des déposants que le ministre intimé a eu en sa possession les dossiers de six sénateurs. Il appert manifestement de la preuve que les renvois du commissaire à l'information aux parlementaires visent les membres de

⁷

Al Yamani c. Canada (Solliciteur général), [1996] 1 C.F. 174, p. 203 (C.F. 1^{re} inst.) et *Fonds international pour la défense des animaux, Inc. c. Canada*, [1988] 3 C.F. 590 (C.A.F.).

la Chambre des communes et non les membres du Sénat. Effectivement, la *Loi sur l'accès à l'information* ne s'applique pas au Sénat⁸.

(4) Conclusion quant à la nature de la demande

La demande dont la Cour est saisie porte donc sur la communication des noms des anciens parlementaires, soit les membres de la Chambre des communes, qui ont reçu ou recevaient des prestations de retraite en application de la *LARP* le 1^{er} septembre 1993 (les renseignements demandés).

Ayant déterminé la nature de la demande dont je suis saisi, j'examine maintenant la décision du ministre de ne pas communiquer les renseignements demandés.

Article 19 : l'exemption relative aux renseignements personnels

Le ministre soutient que les renseignements demandés sont soustraits à la communication aux termes de l'article 19, l'exemption relative aux renseignements personnels de la *Loi sur l'accès à l'information*⁹.

L'application de l'article 19 de la *Loi sur l'accès à l'information* a été examinée très récemment dans l'affaire *Congrès juif canadien c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*¹⁰, dont la décision a été suivie dans l'arrêt

⁸ La *Loi sur l'accès à l'information* s'applique aux institutions fédérales définies à l'article 3, qui renvoie à la liste se trouvant à l'annexe 1 de la Loi. Le Sénat du Canada ne figure pas sur cette liste.

⁹ 19. (1) Sous réserve du paragraphe (2), le responsable d'une institution fédérale est tenu de refuser la communication de documents contenant les renseignements personnels visés à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. (1985), ch. P-21 (appelée aux présentes la *Loi sur la protection des renseignements personnels*).

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

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

¹⁰ [1996] 1 C.F. 268 (C.F. 1^{re} inst.).

*Le ministre des Affaires extérieures et du Commerce international*¹¹. La première étape consiste à déterminer si le ministre a eu raison de conclure que les renseignements demandés étaient soustraits à la communication selon l'exemption relative aux renseignements personnels.

Les alinéas 3a) à 3i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* définissent de façon large les renseignements personnels comme «des renseignements, quels que soient leur forme et leur support, concernant un individu identifiable...». Les alinéas 3j) à 3m) énoncent les exceptions aux éléments inclus dans la définition des renseignements personnels aux fins des articles 7, 8 et 26 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et de l'article 19 de la *Loi sur l'accès à l'information*. Comme le juge en chef Isaac l'a expliqué dans l'arrêt *Dagg c. Canada (Ministre des Finances)*¹²,

...Le Parlement a édicté la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* comme annexes à la *Loi édictant la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels*, etc.¹³ qui sont entrées en vigueur à la même date. Les objets qu'elles visent ne sont pas obscurs. Le paragraphe 2(1) de la *Loi sur l'accès à l'information* énonce que cette Loi vise à assurer au public l'accès aux documents de l'administration fédérale conformément aux principes exprimés dans la Loi et sous réserve des exceptions précises et limitées qui y sont prévues. L'article 19 de cette Loi, qui concerne les «renseignements personnels», ne décrit que l'une des nombreuses «exceptions précises et limitées» prévues dans la Loi. De la même façon, l'objet de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* est énoncé en termes clairs à l'article 2 de cette Loi. Cet objet consiste à assurer la protection de la vie privée d'individus en ce qui concerne des «renseignements personnels» relevant des institutions fédérales ainsi qu'à fournir à ces individus un droit d'accès à ces renseignements.

Il est évident que les deux lois doivent être lues ensemble, étant donné que l'article 19 de la *Loi sur l'accès à l'information* intègre par renvoi certaines dispositions de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Néanmoins, aucune disposition de l'une ou l'autre de ces lois ne donne à entendre que l'une est subordonnée à l'autre. Toutes deux ont la même importance et aucune ne doit l'emporter sur l'autre. Il est indéniable qu'elles sont complémentaires et doivent être interprétées de façon harmonieuse, conformément aux principes d'interprétation législative bien reconnus, de façon à donner effet à l'intention déclarée du Parlement et à assurer la réalisation des objectifs qu'il a énoncés.

Le fardeau de preuve initial incombe à la partie qui invoque l'exemption relative aux renseignements personnels aux termes de l'article 48 de la *Loi sur l'accès à l'information*. Une fois que cette partie a établi les éléments nécessaires, il appartient à la partie requérante de prouver que l'une des quatre

¹¹ (27 juin 1996), T-1681-94 (C.F. 1^{re} inst.).

¹² (1995) 3 C.F. 199.

¹³ C.S. 1980-81-82-83, ch. 111, annexes I et II.

exceptions énoncées aux alinéas 3j) à 3m) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* s'applique.

Dans la présente affaire, le requérant et l'intimé admettent que les renseignements demandés sont soustraits à la communication, parce qu'ils constituent des renseignements personnels aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*. Toutefois, M. McCreery a soutenu que les renseignements demandés devraient être communiqués, parce qu'ils sont visés par l'exception prévue à l'alinéa 3(1), qui concerne les renseignements portant sur un avantage facultatif¹⁴, et que les personnes qui bénéficient de la *LARP* sont également les seules qui en contrôlent l'application.

La *LARP* accorde à tous les parlementaires qui respectent l'exigence de six ans le droit à une pension à leur retraite. Par conséquent, la personne qui reçoit une pension aux termes de la *LARP* n'est plus un parlementaire, mais plutôt un citoyen privé qui, à l'instar des autres citoyens canadiens, a le droit de bénéficier du programme de retraite dans lequel il a versé des cotisations. La question de savoir qui reçoit une pension de retraite aux termes de la *LARP* ne comporte aucun élément facultatif. Pour avoir droit à une pension de retraite, le parlementaire doit respecter deux exigences : d'abord, il doit être à la retraite et, en deuxième lieu, il doit compter six années de service. Si ces deux exigences sont respectées, une pension de retraite sera versée. Dans le cas contraire, aucune pension ne sera versée. En conséquence, l'exception prévue à l'alinéa 3(1) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* quant aux renseignements qui concernent des avantages facultatifs ne s'applique pas et les renseignements demandés sont des renseignements personnels qui sont soustraits à la communication.

L'étape suivante consiste à examiner le paragraphe 19(2), qui énonce que, même si les renseignements peuvent faire l'objet d'un refus aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*, le ministre peut donner communication des

¹⁴

3D) des avantages financiers facultatifs, notamment la délivrance d'un permis ou d'une licence accordés à un individu, y compris le nom de celui-ci et la nature précise de ces avantages.

renseignements demandés s'ils sont visés par les exceptions énoncées aux alinéas 19(2)a), b) ou c) de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Accès public et consentement à la communication des renseignements demandés

Le requérant soutient que le public a accès aux renseignements demandés au sens de l'alinéa 19(2)b) de la *Loi sur l'accès à l'information* et que ceux-ci devraient donc être communiqués, sauf dans le cas des parlementaires qui ne comptaient pas six années de service continu ou qui ont fait don de leurs prestations de retraite à Sa Majesté. Le requérant admet que, dans le cas de cette dernière catégorie de noms, il n'existe pas de renseignements publiquement accessibles permettant de savoir quels sont les parlementaires qui ont racheté leurs années de service antérieures ou qui ont fait don de leurs prestations de retraite à Sa Majesté. Je souligne que la question de savoir quels sont les parlementaires qui ont fait don de leurs prestations de retraite à Sa Majesté ne se pose pas en l'espèce, étant donné que la modification a été apportée en 1995 et que la demande de renseignements de M. McCreery remonte à 1993.

Le 16 février 1995, le commissaire à l'information a écrit au sous-ministre du ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux au sujet des faits énoncés et a précisé que le public avait accès aux renseignements en question pour la raison suivante :

[TRADUCTION] Toute personne, même un élève de niveau primaire et d'intelligence moyenne, peut se rendre à une bibliothèque, consulter le *Guide parlementaire canadien* et compiler ces renseignements sans trop d'efforts. Il est facile de savoir quels sont les anciens parlementaires qui ont exercé leurs fonctions pendant au moins six ans.

L'intimé n'était pas d'accord, parce que les renseignements demandés n'existent pas sous forme de produit final complet et doivent être compilés à partir de plusieurs sources.

À mon avis, le ministre a eu tort de conclure que les renseignements demandés ne sont pas publiquement accessibles. Toute personne peut se rendre à la Bibliothèque du Parlement et demander le *Canadian Directory of Parliament*, qui renferme une liste de tous les anciens parlementaires ainsi qu'une mention de la

date à laquelle ils ont été élus pour la première fois. Même s'il est nécessaire d'obtenir l'autorisation afin d'utiliser les services de la Bibliothèque du Parlement, comme l'intimé le soutient, il n'en demeure pas moins que le public a accès aux renseignements demandés. De plus, ceux-ci peuvent être obtenus de plusieurs sources, comme un annuaire des personnalités du Canada («*who's who*»), des anciennes copies de journaux ou Élections Canada, qui doit, selon la Loi, conserver les résultats de toutes les élections fédérales.

Je suis donc d'avis que les renseignements demandés sont des renseignements auxquels le public a accès au sens de l'alinéa 19(2)b). Cependant, j'estime que le nombre infime de parlementaires qui ont racheté leurs années de service antérieures ne constitue pas un renseignement auquel le public a accès. Ces personnes sont peu nombreuses et le ministre a demandé que leurs noms ne soient pas divulgués pour des raisons qui, franchement, m'échappent, car je ne vois aucun intérêt lié à la vie privée dans le nombre lui-même. Les documents gouvernementaux concernant ces parlementaires constituent des renseignements personnels relevant du contrôle du ministre intimé, mais il n'existe aucun renseignement que le public peut consulter pour connaître l'identité de ces parlementaires. En conséquence, la question de savoir si les noms de ces quelques parlementaires devraient être communiqués devra être tranchée aux termes de l'alinéa 19(2)c) et de la disposition de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* qui concerne la prépondérance de l'intérêt public.

Le requérant soulève également la question du consentement selon l'alinéa 19(2)a) de la *Loi sur l'accès à l'information*. La communication des renseignements demandés a fait l'objet d'un consentement partiel, étant donné que, dans le cadre de son enquête concernant la demande de renseignements de M. McCreery, le ministre a fait parvenir un total de 265 lettres datées du 23 février 1995 afin de demander à d'anciens parlementaires leur consentement à la communication de leurs noms. Je suis d'avis que les personnes qui ont consenti à la communication des renseignements l'ont fait en pleine connaissance de cause.

Il appert des éléments de preuve confidentiels déposés devant moi¹⁵ qu'à date de la demande de renseignements initiale, soit le 1^{er} septembre 1993, 265 personnes recevaient des prestations de retraite en application de la *LARP*. Ce nombre comprend des renseignements qui ne sont pas visés par la présente demande, comme le nom des conjoints survivants qui recevaient ou ont reçu des prestations de retraite aux termes de la *LARP*, si bien que le nombre réel de noms en question est inférieur à 265. Le 27 octobre 1995, 88 anciens parlementaires ont refusé de signer un consentement, 78 ont signé le consentement et 99 n'ont pas répondu, de sorte qu'environ le tiers des personnes visées par la demande de renseignements ont consenti, notamment une personne qui avait racheté ses années de service antérieures.

Analyse du paragraphe 19(2)

Dans l'arrêt *Congrès juif canadien c. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration*¹⁶, le juge Heald, juge suppléant, a dit ce qui suit aux pages 283 à 287 :

[Le] paragraphe 19(2) ... prévoit que le responsable de l'institution peut donner communication des renseignements personnels qui sont visés par l'une des trois exceptions énumérées aux alinéas 19(2)a), b) ou c). Il s'ensuit donc que l'exemption prévue à l'article 19 constitue une exemption discrétionnaire dans les cas où les exceptions prévues aux alinéas 19(2)a), b) ou c) s'appliquent.

[...]

Le législateur fédéral a choisi, au paragraphe 19(2), d'employer le mot «peut», un mot qui a été interprété comme conférant un pouvoir discrétionnaire. Le législateur a employé l'expression «est tenu» dans diverses autres dispositions de la Loi et cette expression a été interprétée comme imposant une obligation. Je suis d'avis que, s'il avait voulu que le paragraphe 19(2) ait pour effet d'imposer au responsable de l'institution l'obligation de communiquer les renseignements demandés, le législateur fédéral aurait employé le libellé approprié.

[...]

En conséquence, je conclus que, lorsqu'on l'interprète comme il se doit, le paragraphe 19(2) renferme une exemption discrétionnaire, et non une exemption obligatoire.

Le juge Heald a souligné que, dans l'arrêt *Kelly c. Canada (Solliciteur général)*¹⁷, le juge Strayer a statué que, dans une affaire de révision de

¹⁵ Dossier confidentiel du requérant, volume VIII, onglet B.

¹⁶ [1996] 1 C.F., p. 268 (C.F. 1^{re} inst.).

¹⁷ (1992), 53 F.T.R. 147 (C.F. 1^{re} inst.), conf. (1993), 154 N.R. 319 (C.A.F.).

l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire du ministre, la Cour doit uniquement décider si le pouvoir discrétionnaire a été exercé régulièrement ou non, et non exercer à nouveau ce pouvoir discrétionnaire. Le juge Heald a donc renvoyé l'affaire pour nouvelle décision.

Après avoir passé moi-même en revue la jurisprudence, j'en arrive à une conclusion différente au sujet de la question de savoir si les alinéas 19(2)a) et b) prévoient une exemption discrétionnaire.

La question de savoir si les exemptions des alinéas 19(2)a), b) ou c) sont discrétionnaires n'a pas été soumise comme telle au juge Rothstein dans l'arrêt *Sutherland c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord)*¹⁸. Dans cette affaire, le juge Rothstein a conclu à la page 545 que les «renseignements personnels» n'étaient pas visés par le paragraphe 8(2) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, que l'alinéa 19(2)c) de la *Loi sur l'accès à l'information* ne s'appliquait pas et que le paragraphe 19(1) s'appliquait de façon à obliger le responsable de l'institution fédérale à refuser de communiquer les renseignements demandés. La question de savoir si les «renseignements personnels» pouvaient être exclus aux termes de l'alinéa 19(2)a) ou b) n'a pas été commentée.

De la même façon, dans l'arrêt *Terry c. Canada (Ministre de la Défense nationale)*¹⁹, le juge Rouleau n'a pas eu à se prononcer sur la question de savoir si le paragraphe 19(2) était de nature discrétionnaire. Dans cette affaire, les documents demandés ont également été considérés comme des «renseignements personnels» qui ne pouvaient faire l'objet d'une communication aux termes des alinéas 19(2)b) ou c), comme le soutenait le requérant. La possibilité de divulguer les documents conformément à l'alinéa 19(2)a) n'a pas été soulevée dans cette affaire.

De plus, même si le juge Heald a conclu, dans l'arrêt *Congrès juif canadien* (précité), que le paragraphe 19(2) est de nature discrétionnaire, ses remarques

¹⁸ [1994] 3 C.F. 527 (C.F. 1^{re} inst.).

¹⁹ (1994), 86 F.T.R. 266 (C.F. 1^{re} inst.).

portent uniquement sur l'alinéa 19(2)c), parce que le juge ne s'est pas attardé à la question de savoir si le public avait accès aux renseignements en litige au sens de l'alinéa 19(2)b) et que l'alinéa 19(2)a) n'a nullement été soulevé dans cette affaire.

En revanche, dans la présente affaire, les versements contestés ont été jugés partiellement accessibles au public aux termes de l'alinéa 19(2)b) et la communication d'une partie des renseignements demandés a fait l'objet d'un consentement conformément à l'alinéa 19(2)a). Certaines parties des renseignements demandés en l'espèce respectent donc l'une des trois conditions énumérées aux alinéas 19(2)a), b) et c), ce qui n'était pas le cas dans les trois affaires précédentes portant sur l'interprétation du paragraphe 19(2), où les renseignements en question ne respectaient pas l'une de ces trois conditions.

Dans l'arrêt *Commissaire à l'information c. Canada (M.E.I.)*²⁰, le juge en chef adjoint Jerome a rejeté l'argument de l'avocat selon lequel le paragraphe 19(2) accordait au responsable d'une institution fédérale le pouvoir discrétionnaire de s'abstenir de divulguer les renseignements personnels, même si la communication avait fait l'objet d'un consentement conformément à l'alinéa 19(2)a). À l'appui de sa décision, le juge Jerome a invoqué deux motifs. D'abord, à la page 67, il s'est exprimé comme suit :

Pour ce qui est de l'interprétation des lois, lorsque le législateur a l'intention de créer une obligation de faire, il emploie le mot «shall» (doit). Par contre, s'il veut établir un pouvoir discrétionnaire ou un droit de faire, il emploie le mot «may» (peut). Si le législateur avait voulu en l'espèce investir le responsable d'une institution fédérale du pouvoir discrétionnaire de ne pas donner communication de renseignements, même si les conditions du paragraphe 19(2) ont été remplies, il aurait employé ce langage approprié et explicite. ... Il ressort du langage choisi l'intention d'établir le pouvoir discrétionnaire de donner, dans certains cas, communication de renseignements personnels. C'est dire que, une fois ces conditions remplies, le responsable de l'institution fédérale est tenu de communiquer ces renseignements surtout lorsque le but pour lequel la Loi a été édictée est, comme en l'espèce, de conférer au public le droit d'y avoir accès.

Le deuxième motif du juge Jerome se trouve à la page 69 :

Je le répète, la *Loi sur l'accès à l'information* vise à codifier le droit d'accès aux renseignements détenus par le gouvernement. Il ne s'agit pas de codifier le droit du gouvernement de refuser cet accès. L'accès devrait être la règle, et les exemptions qui constituent l'exception doivent être expressément prévues par la Loi.

²⁰

[1986] 3 C.F. 63 (C.F. 1^{re} inst.).

Je souscris au raisonnement du juge en chef adjoint sur ce point. La Loi vise non seulement à reconnaître l'existence d'un droit d'accès à l'information, mais énonce que «les exceptions indispensables à ce droit doivent être précises et limitées»²¹. Dans la présente affaire, il est difficile de savoir pourquoi le Parlement, dans ces circonstances, accorderait un pouvoir discrétionnaire résiduel de refuser de communiquer les renseignements. Effectivement, pourquoi le ministre devrait-il avoir un intérêt prépondérant à l'égard de renseignements qui font partie du domaine public et dont la communication a fait l'objet d'un consentement? L'octroi du pouvoir discrétionnaire de refuser de communiquer des renseignements auxquels le public a accès ou qui ont fait l'objet d'un consentement ne dessert aucun intérêt public. En conséquence, il n'est pas utile d'interpréter les exemptions des alinéas 19(2)a) et b) comme des exemptions discrétionnaires. La *Loi sur l'accès à l'information* renferme une panoplie d'exemptions. Les renseignements provenant des États étrangers, les renseignements commerciaux et les renseignements liés à la sécurité nationale ne sont que quelques exemples de renseignements faisant l'objet d'une exemption aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information* et je ne vois aucune raison d'en ajouter d'autres.

À l'inverse, si le paragraphe 19(2) est de nature discrétionnaire, pourquoi le législateur aurait-il utilisé le langage superflu qui se trouve aux alinéas a) et b)? Pourquoi n'aurait-il pas dit simplement que le responsable d'une institution fédérale peut donner communication de tout document lorsque la communication est conforme à l'intérêt public? Effectivement, si les alinéas 19(2)a) et b) sont de nature discrétionnaire, pourquoi les commenter? Par exemple, dans l'arrêt *Congrès juif canadien* (précité), le juge Heald a examiné directement l'alinéa 19(2)c) et n'a pas tenu compte de l'argument de l'avocat quant à la question de savoir si les renseignements concernés appartenaient au domaine public, rendant par le fait même l'alinéa 19(2)b) inopérant. Le Parlement visait certainement une fin utile lorsqu'il a inclus les alinéas 19(2)a) et b).

21

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

À mon avis, l'objet de ces deux dispositions en est un d'orientation : elles visent à orienter le responsable de l'institution fédérale concernée en l'autorisant à donner communication des renseignements lorsque la partie intéressée y consent ou que lesdits renseignements font partie du domaine public.

L'intérêt public l'emporte-t-il sur l'intérêt privé?

L'alinéa 19(2)c) accorde au responsable d'une institution fédérale le pouvoir discrétionnaire de donner communication d'un document visé par une demande fondée sur la *Loi sur l'accès à l'information*, si la communication est conforme à l'article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Le requérant soutient que je dois examiner l'intérêt public prépondérant au sens du sous-alinéa 8(2)m)(i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*²² uniquement si le public n'a pas accès au nom d'un parlementaire et que celui-ci n'a pas consenti à la communication de son nom. Pour les motifs exposés ci-dessus, je serais disposé à accepter cet argument. Cependant, si j'ai tort dans mon analyse du paragraphe 19(2) et de la question de l'accessibilité publique des renseignements ou du consentement dont ils ont fait l'objet, le raisonnement suivant devrait s'appliquer à tous les renseignements demandés.

Dans le cas des parlementaires qui ont racheté leurs années de service antérieures, le requérant soutient que les noms de ces personnes devraient être divulgués, parce que l'intérêt public lié à ce renseignement l'emporte sur l'intérêt privé rattaché à la protection du caractère confidentiel aux termes du sous-alinéa 8(2)m)(i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Pour sa part, l'intimé fait valoir que le ministre a exercé son pouvoir

²²

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

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

[...]

m) communication à toute autre fin dans les cas où, de l'avis du responsable de l'institution :

(i) des raisons d'intérêt public justifieraient nettement une éventuelle violation de la vie privée,

[...].

discrétionnaire en bonne et due forme en application du sous-alinéa 8(2)m)(i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et a conclu à bon droit que l'intérêt public relatif aux renseignements demandés ne l'emportait pas sur les intérêts privés de façon à justifier la communication d'une partie desdits renseignements.

Dans une lettre adressée au sous-ministre et datée du 11 janvier 1995, le commissaire à l'information a mentionné que l'intérêt public lié aux renseignements demandés était le suivant :

[TRADUCTION] Il me semble qu'il existe un intérêt public très important relativement à la communication des renseignements contestés. Le débat actuel dont la question des prestations de retraite des parlementaires a fait l'objet dans les médias et devant la Chambre des communes prouve qu'il s'agit bien plus que d'une simple question suscitant la curiosité du public. La communication des noms des prestataires d'une allocation de retraite peut aider les membres du public à évaluer l'équité du régime de pensions actuel.

Les dispositions législatives visent à atteindre un équilibre entre les intérêts opposés du droit d'une personne à une attente raisonnable en matière de vie privée et l'intérêt public lié à la communication des renseignements gouvernementaux. Pour atteindre cet équilibre, le législateur soupèse les intérêts en jeu en fonction d'un contexte susceptible de varier. Ainsi, contrairement à d'autres lois fédérales, la *LARP* n'est pas une loi de portée générale; elle a été édictée par des parlementaires, qui doivent répondre au public, pour l'avantage exclusif de ces personnes. Par conséquent, l'attente en matière de vie privée en l'espèce doit être inférieure afin qu'il soit possible de déterminer si le texte législatif est équitable.

De plus, le nombre de noms concernés est peu élevé en l'espèce, de sorte que l'intérêt public l'emporte nettement sur les intérêts privés liés à la non-communication de l'identité de ces parlementaires, et encore plus dans le cas du nombre de parlementaires qui ont racheté leurs années de service antérieures.

Quels sont les facteurs qui ont incité le ministre à refuser de communiquer les renseignements demandés au nom de l'intérêt public? L'intimé invoque l'avis juridique qu'il a obtenu du ministère de la Justice pour refuser de communiquer les renseignements demandés. Cet avis juridique a été déposé dans le dossier

confidentiel et la partie pertinente de cet avis a été lue en séance publique, avec le consentement de l'avocat de l'intimé. L'extrait divulgué est le suivant :

[TRADUCTION] En conséquence, compte tenu des doutes concernant l'accès public à ces renseignements, nous devons, comme nous le faisons toujours dans les cas concernant des renseignements personnels, accorder le bénéfice du doute à l'intérêt lié à la protection des renseignements.

Cet avis juridique est effectivement mentionné dans une lettre en date du 25 février 1994 que le représentant du ministre a adressée à M. McCreery pour lui faire connaître les raisons pour lesquelles le ministre avait changé d'avis au sujet de la communication des noms des prestataires d'allocations de retraite :

[TRADUCTION] Le 10 novembre 1993, le ministre vous a avisé que la plupart des renseignements que vous demandiez pourraient faire l'objet d'une exemption aux termes du paragraphe 19(1) (renseignements personnels) de la *Loi sur l'accès à l'information*, sauf dans le cas du nom du parlementaire recevant une prestation de retraite. Notre ministère a dû revoir la communication du nom et a demandé un avis juridique au ministère de la Justice. En se fondant sur cet avis, notre ministère a conclu que la liste des noms des prestataires fait également l'objet d'une exemption aux termes de l'article 19 de la Loi.

Selon la *Loi sur l'accès à l'information*, le ministre doit soupeser les intérêts opposés. Il ne l'a pas fait en l'espèce. Accorder le «bénéfice du doute» ne signifie pas nécessairement soupeser les intérêts opposés. De plus, le fait que les renseignements demandés concernent des personnes ne suffit pas en soi à rendre l'intérêt en matière de vie privée prépondérant. Il appert du mémoire que le ministre n'a jamais cherché à soupeser les intérêts opposés; il a plutôt accepté inconditionnellement l'avis juridique qui lui a été soumis.

Dans l'arrêt *Association canadienne des importateurs réglementés c. Canada*²³, la Cour d'appel a statué qu'un tribunal peut intervenir dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire lorsque la décision politique est fondée en totalité ou en grande partie sur des facteurs non pertinents ou lorsqu'il n'existe aucun élément justifiant la décision.

Dans la présente affaire, il n'existe aucun élément de preuve indiquant comment le ministre en est arrivé à sa décision. Tout ce que j'ai devant moi, ce sont des allégations selon lesquelles le ministre a soupesé les considérations politiques opposées ainsi qu'un avis lui recommandant de favoriser la protection de la vie privée. Les allégations ne permettent pas de savoir comment le ministre en est arrivé à sa décision et il appert de l'avis juridique qu'aucune considération d'ordre politique n'a été examinée.

Je suis donc d'avis que le responsable de l'institution fédérale a mal exercé son pouvoir discrétionnaire lorsqu'il a refusé de donner communication des renseignements demandés en se fondant sur la prépondérance de l'intérêt public aux termes du sous-alinéa 8(2)m)(i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et de l'alinéa 19(2)c) de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Conclusion

Pour les motifs exposés ci-dessus, j'en arrive à la conclusion que le ministre a eu tort de refuser de communiquer les renseignements demandés, soit les noms des anciens membres de la Chambre des communes qui ont reçu ou recevaient des prestations de retraite en application de la *LARP* le 1^{er} septembre 1993.

Les renseignements demandés sont des renseignements personnels qui, à première vue, sont soustraits à la communication aux termes du paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*. Cependant, le public a accès à une bonne partie des renseignements ou leur communication a fait l'objet d'un consentement, conformément aux alinéas 19(2)a) et b), de sorte que le ministre n'est pas autorisé à refuser de les communiquer. Par ailleurs, les renseignements auxquels le public n'a pas accès ou dont la communication n'a pas fait l'objet d'un consentement devraient aussi être divulgués, étant donné que l'intérêt public l'emporte sur un intérêt privé non justifié, conformément à l'alinéa 19(2)c) de la *Loi sur l'accès à l'information* et au sous-alinéa 8(2)m)(i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

En conséquence, j'ordonne le rejet de la question supplémentaire que la partie jointe a soulevée dans son avis d'intervention en date du 24 mars 1995.

J'ordonne également au ministre de communiquer les noms de tous les anciens membres de la Chambre des communes qui, le 1^{er} septembre 1993, ont reçu ou recevaient des prestations de retraite en application de la *Loi sur les allocations de retraite des parlementaires* et qui ont agi en qualité de parlementaires pendant six années consécutives ainsi que le nom de tout ancien membre de la Chambre des communes qui, le 1^{er} septembre 1993, a reçu ou recevait des allocations de retraite en application de la *Loi sur les allocations de retraite des parlementaires* et qui a racheté ses années de service antérieures pour respecter l'exigence de six ans.

Les dépens suivront l'issue de la cause conformément au paragraphe 53(1)²⁴ de la *Loi sur l'accès à l'information*.

J. D. RICHARD

Juge

Ottawa (Ontario)
Le 23 septembre 1996

Traduction certifiée conforme

François Blais, LL.L.

²⁴

53. (1) Sous réserve du paragraphe (2), les frais et dépens sont laissés à l'appréciation de la Cour et suivent, sauf ordonnance contraire de la Cour, le sort du principal.