

2011 FCA 263
A-266-102011 CAF 263
A-266-10**Jacques Nault** (*Appellant*)**Jacques Nault** (*appelant*)

v.

c.

The Minister of Public Works and Government Services Canada (*Respondent*)**Le ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada** (*intimé*)**INDEXED AS: NAULT V. CANADA (PUBLIC WORKS AND GOVERNMENT SERVICES)****RÉPERTORIÉ : NAULT C. CANADA (TRAVAUX PUBLICS ET SERVICES GOUVERNEMENTAUX)**

Federal Court of Appeal, Nadon, Trudel and Mainville JJ.A.—Montréal, September 6; Ottawa, September 22, 2011.

Cour d'appel fédérale, juges Nadon, Trudel et Mainville, J.C.A.—Montréal, 6 septembre; Ottawa, 22 septembre 2011.

Access to Information — Privacy — Appeal from Federal Court decision dismissing judicial review on ground that information appellant seeking constituting “personal information” within meaning of Privacy Act (Act), s. 3 — Appellant applying unsuccessfully for positions in federal public service — Under Access to Information Act, requesting disclosure of documents submitted by each candidate hired following recruitment competitions in which appellant hired himself taking part — Appellant submitting that information sought relating to position, functions of public service employees in question; thus, caught by s. 3(j) exception to definition of “personal information” under Act — Head of concerned department refusing disclosure of information thereto except for candidates’ employment history within federal government institutions on basis information covered in definition of “personal information” found in Act, s. 3(b) — Federal Court rejecting application given that definition of “personal information” in Act, s. 3(b) expressly including information relating to education, that “employment history” must be interpreted broadly — Whether Federal Court correctly interpreting Act, s. 3 definition of “personal information” by finding that requested information not caught by s. 3(j) exception — Information appellant requesting of personal nature since relating to education, employment history of candidates in question; specifically contemplated by Act, s. 3(b) definition of “personal information” — While Act, s. 3(b) of general application, s. 3(j) exception applying only to “individual who is or was an officer or employee of a government institution” — Individual’s employment history in government institution covered by exception but employment history of individual never working for government institution not covered thereby — Consequently, employment history of individual applying unsuccessfully for government position constituting “personal information”, disclosure of which must be denied — Distinction must be made between information relating to requirements,

Accès à l’information — Protection des renseignements personnels — Appel d’une décision de la Cour fédérale rejetant un recours en révision, au motif que les renseignements dont l’appellant demandait la communication étaient des « renseignements personnels » au sens de l’art. 3 de la Loi sur la protection des renseignements personnels (la Loi) — L’appellant a postulé sans succès à des postes au sein de la fonction publique fédérale — En vertu de la Loi sur l’accès à l’information, l’appellant a demandé la communication des documents présentés par chacun des candidats embauchés à la suite de concours de recrutement auxquels il a lui-même participé — L’appellant a allégué que les renseignements demandés portent sur les postes ou les fonctions des employés en cause au sein de la fonction publique et qu’ils sont donc placés sous l’exception prévue à l’art. 3j) de la définition de « renseignements personnels » de la Loi — Le responsable de l’accès à l’information du ministère concerné a refusé de communiquer ces renseignements, sauf en regard des antécédents professionnels acquis par les candidats au sein d’institutions fédérales, au motif que ces renseignements sont visés par la définition de « renseignements personnels » de l’art. 3b) de la Loi — La Cour fédérale a rejeté la demande, puisque dans la définition de « renseignements personnels » à l’art. 3b) de la Loi, les renseignements relatifs à l’éducation sont expressément énoncés et que l’expression « antécédents professionnels » doit être interprétée au sens large — Il s’agissait de savoir si la Cour fédérale a interprété correctement la définition de « renseignements personnels » figurant à l’art. 3 de la Loi, en concluant que les renseignements demandés ne tombent pas sous l’exception prévue à l’art. 3j) — Les renseignements demandés par l’appellant sont de nature personnelle, étant donné qu’ils concernent l’éducation et les antécédents professionnels des candidats en cause et qu’ils sont nommément visés par la définition de « renseignements personnels » de l’art. 3b) de la Loi — Bien que l’art. 3b) de la Loi soit une

qualifications for holding position in government institution, information relating to education, employment history of candidate filling position — While disclosure of requirements, qualifications for holding position in government institution meeting objectives of federal access to information legislation (i.e. increasing transparency in government), past education, employment acquired prior to hiring by government institution constituting individual's personal assets, type of information Act seeking to protect — In interpreting Access to Information Act, Act, focus to be placed simultaneously on statutory provisions at issue, purposes of two statutes — Therefore, requested information not caught by Act, s. 3(j) exception since constituting information concerning educational, employment history of individuals before being hired by federal public service — Appeal dismissed.

This was an appeal from a Federal Court decision dismissing an application for judicial review on the ground that the information sought by the appellant constituted “personal information” within the meaning of section 3 of the *Privacy Act* (Act). The appellant, whose candidacy for certain positions in the federal public service was unsuccessful, requested under the *Access to Information Act* the disclosure of the documents submitted by each of the 61 candidates hired following the recruitment competitions in which he himself had participated. Although the requested information concerns the history of individuals prior to their being hired in the federal public service, the appellant submitted that the information relates to the position and functions of the public service employees in question since this information makes it possible to establish whether there is a correlation between the requirements advertised for the positions and the qualifications of the successful candidates. Thus, he claimed that the information is sufficiently related to the positions in question to be caught by the exception provided at paragraph (j) of the definition of “personal information” found in section 3 of the Act. The head of the concerned department refused to disclose to the appellant the information relating to the education and employment history of the targeted candidates, except for their

disposition d'application générale, l'exception prévue à l'art. 3j) ne s'applique qu'à « un cadre ou employé, actuel ou ancien, d'une institution fédérale » — Les antécédents professionnels qu'un individu a acquis au sein d'une institution fédérale sont visés par l'exception, mais ceux d'un individu qui n'a jamais travaillé pour une institution fédérale ne le sont pas — En conséquence, les antécédents professionnels d'un individu qui a postulé sans succès à un poste auprès d'une institution fédérale sont des « renseignements personnels » dont la divulgation doit être refusée — Il faut faire une distinction entre les renseignements concernant les exigences et les qualités requises pour occuper un poste au sein d'une institution gouvernementale, et les renseignements concernant l'éducation et les antécédents professionnels du candidat à qui le poste est attribué — Bien que la divulgation des exigences et qualités requises pour occuper un poste au sein d'une institution gouvernementale réponde aux objectifs de la législation fédérale concernant l'accès à l'information (c.-à-d. accroître la transparence du gouvernement), l'éducation et les antécédents professionnels d'un individu avant son embauche par une institution fédérale constituent des acquis de l'individu et des renseignements du type que la Loi cherche à protéger — Aux fins d'interpréter la Loi sur l'accès à l'information, il faut s'en tenir aux textes législatifs en cause, tout en considérant simultanément les objectifs des deux lois — Par conséquent, les renseignements demandés ne tombent pas sous l'exception de l'art. 3j) de la Loi, étant donné que ce sont des renseignements concernant l'éducation et les antécédents professionnels d'individus que ceux-ci ont acquis avant leur embauche au sein de la fonction publique fédérale — Appel rejeté.

Il s'agissait d'un appel d'une décision de la Cour fédérale rejetant un recours en révision, au motif que les renseignements dont l'appellant demandait la communication étaient des « renseignements personnels » au sens de l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* (la Loi). L'appellant, dont la candidature à certains postes dans la fonction publique fédérale n'avait pas été retenue, demandait, en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, la communication des documents présentés par chacun des 61 candidats embauchés à la suite de concours de recrutement auxquels il a lui-même participé. Même si les renseignements demandés concernent les antécédents d'individus avant leur embauche au sein de la fonction publique fédérale, l'appellant a soutenu que ces renseignements portent sur les postes ou les fonctions des employés en cause au sein de la fonction publique fédérale, puisqu'ils permettent d'établir s'il existe ou non une corrélation entre les exigences affichées pour les postes et les qualifications des candidats retenus. Ces renseignements ont donc, d'après l'appellant, un lien suffisant avec les postes en cause pour les placer sous l'exception prévue à l'alinéa j) de la définition de « renseignements personnels » de l'article 3 de la Loi. Le responsable de l'accès à l'information pour le ministère concerné a refusé de communiquer à l'appellant les

employment history within federal government institutions, for the reason that the information was covered by paragraph (b) of the definition of “personal information” found in section 3.

The exception at paragraph 3(j) of the Act states that personal information within the meaning of that statute does not include information about an individual who is or was an officer or employee of a government institution and that relates to the position or functions of the individual.

The Federal Court rejected the application given that paragraph (b) of the definition of “personal information” at section 3 of the Act expressly includes information relating to education and that “employment history” must be interpreted broadly to include the list of positions previously held by an individual, his or her places of employment and the tasks performed. It also found that the requested information did not relate to an action taken by the successful candidates as part of their functions as state agents.

The sole issue was whether the Federal Court correctly interpreted the definition of “personal information” found in section 3 of the Act by finding that the requested information was not caught by the exception provided at paragraph 3(j) thereof.

Held, the appeal should be dismissed.

The information requested by the appellant was of a personal nature since it related to the education and employment history of the candidates in question and is specifically contemplated by paragraph (b) of the definition of “personal information” found in section 3 of the Act. While paragraph (b) is of general application, paragraph 3(j) of the Act applies only to an “individual who is or was an officer or employee of a government institution”. Thus, a person’s employment history in a government institution is covered by the exception stated in paragraph 3(j) of the Act but the employment history of an individual who has never worked for a government institution is not covered thereby. Consequently, the employment history of an individual who applied unsuccessfully for a position in a government institution is “personal information”, the disclosure of which must be denied.

A distinction must be made between information relating to the requirements and qualifications for holding a position in a government institution and information relating to the education and employment history of the candidate who fills the position. The requirements and qualifications for a position

renseignements relatifs à l’éducation et aux antécédents professionnels des candidats en cause, sauf en regard des antécédents professionnels acquis au sein d’institutions fédérales, au motif que ces renseignements sont visés par l’alinéa b) de la définition de « renseignements personnels » prévue à l’article 3 de la Loi.

L’exception prévue à l’alinéa 3j) de la Loi établit que les renseignements personnels, au sens de cette loi, ne comprennent pas les renseignements concernant un cadre ou un employé, actuel ou ancien, d’une institution fédérale et portant sur son poste ou ses fonctions.

La Cour fédérale a rejeté la demande, puisque l’alinéa b) de la définition de « renseignements personnels » qu’on trouve à l’article 3 de la Loi énonce expressément les renseignements relatifs à l’éducation et que l’expression « antécédents professionnels » doit recevoir une interprétation large qui englobe notamment la liste des postes occupés précédemment par un individu, le lieu de travail et les tâches effectuées. La Cour a également conclu que les renseignements exigés ne portent pas sur un acte posé par les candidats reçus dans le cadre de leurs fonctions auprès de l’État.

La seule question en litige était de savoir si la Cour fédérale a interprété correctement la définition de « renseignements personnels » se trouvant à l’article 3 de la Loi, en concluant que les renseignements demandés ne tombent pas sous l’exception prévue par l’alinéa 3j) de la Loi.

Arrêt : l’appel doit être rejeté.

Les renseignements demandés par l’appelant sont de nature personnelle, étant donné qu’ils concernent l’éducation et les antécédents professionnels des candidats en cause, et sont nommément visés par l’alinéa b) de la définition de « renseignements personnels » à l’article 3 de la Loi. Alors que l’alinéa 3b) est une disposition d’application générale, l’alinéa 3j) de la Loi ne s’applique qu’à « un cadre ou un employé, actuel ou ancien, d’une institution fédérale ». Ainsi, les antécédents professionnels acquis au sein d’une institution fédérale sont visés par l’exception énoncée à l’alinéa 3j) de la Loi, mais les antécédents professionnels d’un individu qui n’a jamais travaillé pour une institution fédérale ne le sont pas. En conséquence, les antécédents professionnels d’un individu qui a postulé sans succès à un poste auprès d’une institution fédérale sont des « renseignements personnels » dont la divulgation doit être refusée.

Il faut faire une distinction entre les renseignements concernant les exigences et les qualités requises pour occuper un poste au sein d’une institution fédérale et les renseignements concernant l’éducation et les antécédents professionnels du candidat à qui le poste est attribué.

are indeed determined by the government institution, and their disclosure to the public meets the objectives of federal access to information legislation, in particular to increase transparency in government. However, past education and employment acquired prior to hiring by a government institution are an individual's personal assets, which have been obtained without the involvement of the government institution that subsequently hires that individual. This is the type of information the Act seeks to protect.

In interpreting the *Access to Information Act* and the Act, focus must be placed simultaneously on the statutory provisions at issue and the purposes of the two statutes. Therefore, the requested information was not caught by the exception under paragraph 3(j) of the Act since it constituted information concerning the educational and employment history of individuals before being hired by the federal public service.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

Access to Information Act, R.S.C., 1985, c. A-1, ss. 2(1), 4(1) (as am. by S.C. 1992, c. 1, s. 144 Sch. VII, Item 1; 2001 c. 27, s. 202), 19, 41, 53(2).

Privacy Act, R.S.C., 1985, c. P-21, ss. 2, 3 “personal information” (as am. by S.C. 1992, c. 1, s. 144, Sch. VII, Item 47(F)).

CASES CITED

APPLIED:

Canada (Information Commissioner) v. Canada (Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police), 2003 SCC 8, [2003] 1 S.C.R. 66, 224 D.L.R. (4th) 1, 47 Admin. L.R. (3d) 1.

CONSIDERED:

Ontario (Public Safety and Security) v. Criminal Lawyers' Association, 2010 SCC 23, [2010] 1 S.C.R. 815, 319 D.L.R. (4th) 385, 1 Admin. L.R. (5th) 235; *Dagg v. Canada (Minister of Finance)*, [1997] 2 S.C.R. 403, 148 D.L.R. (4th) 385, 46 Admin. L.R. (2d) 155; *H.J. Heinz Co. of Canada Ltd. v. Canada (Attorney General)*, 2006 SCC 13, [2006] 1 S.C.R. 441, 266 D.L.R. (4th) 675, 48 C.P.R. (4th) 161.

Les exigences et qualités requises pour un poste sont en effet établies par l'institution fédérale, et leur divulgation au public répond aux objectifs de la législation fédérale concernant l'accès à l'information, qui sont, plus particulièrement d'accroître la transparence du gouvernement. Par contre, l'éducation et les antécédents professionnels d'un individu avant son embauche par une institution fédérale sont des acquis de l'individu en cause qui ont été obtenus sans l'intervention de l'institution fédérale qui l'embauche subséquentement. Ces derniers renseignements sont plutôt du type de ceux que la Loi cherche à protéger.

Aux fins d'interpréter la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, il faut plutôt s'en tenir aux textes législatifs en cause, tout en considérant simultanément les objectifs des deux lois. Par conséquent, les renseignements demandés ne tombent pas sous l'exception prévue par l'alinéa 3j) de la Loi, étant donné qu'ils constituent des renseignements concernant l'éducation et les antécédents professionnels acquis avant que les individus en cause n'aient été embauchés au sein de la fonction publique fédérale.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Loi sur l'accès à l'information, L.R.C. (1985), ch. A-1, art. 2(1), 4(1) (mod. par L.C. 1992, ch. 1, art. 144, ann. VII, n° 1; 2001, ch. 27, art. 202), 19, 41, 53(2).

Loi sur la protection des renseignements personnels, L.R.C. (1985), ch. P-21, art. 2, 3 « renseignements personnels » (mod. par L.C. 1992, ch. 1, art. 144, ann. VII, n° 47(F)).

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISION APPLIQUÉE :

Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada), 2003 CSC 8, [2003] 1 R.C.S. 66.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Ontario (Sûreté et Sécurité publique) c. Criminal Lawyers' Association, 2010 CSC 23, [2010] 1 R.C.S. 815; *Dagg c. Canada (Ministre des Finances)*, [1997] 2 R.C.S. 403; *Cie H.J. Heinz du Canada ltée c. Canada (Procureur général)*, 2006 CSC 13, [2006] 1 R.C.S. 441.

REFERRED TO:

Canada (Information Commissioner) v. Canada (Minister of National Defence), 2011 SCC 25, [2011] 2 S.C.R. 306, 331 D.L.R. (4th) 513, 18 Admin. L.R. (5th) 181; *Housen v. Nikolaisen*, 2002 SCC 33, [2002] 2 S.C.R. 235, 211 D.L.R. (4th) 577, [2002] 7 W.W.R. 1; *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Solicitor General)*, [1988] 3 F.C. 551, (1988), 31 Admin. L.R. 103, 20 F.T.R. 314 (T.D.); *Statham v. Canadian Broadcasting Corporation*, 2010 FCA 315, [2012] 2 F.C.R. 421, 326 D.L.R. (4th) 228, 409 N.R. 350.

APPEAL from a Federal Court decision (2010 FC 623, [2011] 4 F.C.R. 349, 369 F.T.R. 204) dismissing an application for judicial review on the ground that the information sought by the appellant constituted “personal information” within the meaning of section 3 of the *Privacy Act*. Appeal dismissed.

APPEARANCES

Jacques Nault on his own behalf.
Caroline Laverdière for respondent.

SOLICITORS OF RECORD

Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following is the English version of the reasons for judgment rendered by

MAINVILLE J.A.:

Overview

[1] The thorny question raised in this appeal is whether the prior employment history of an employee of a government institution is covered by the exception provided at paragraph (j) of the definition of “personal information” found in section 3 of the *Privacy Act*, R.S.C., 1985, c. P-21.

[2] Mr. Nault, whose candidacy for certain positions in the federal public service was unsuccessful, is requesting, under the *Access to Information Act*, R.S.C., 1985, c. A-1, the disclosure of the documents (curriculum vitae, letters, proof of education) submitted by

DÉCISIONS CITÉES :

Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Ministre de la Défense nationale), 2011 CSC 25, [2011] 2 R.C.S. 306; *Housen c. Nikolaisen*, 2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235; *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Solliciteur général)*, [1988] 1 C.F. 551 (1^{re} inst.); *Statham c. Société Radio-Canada*, 2010 CAF 315.

APPEL d'une décision de la Cour fédérale (2010 CF 623, [2011] 4 R.C.F. 349) rejetant un recours en révision, au motif que les renseignements dont l'appelant demandait la communication étaient des « renseignements personnels » au sens de l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Appel rejeté.

ONT COMPARU

Jacques Nault en son propre nom.
Caroline Laverdière pour l'intimé.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé.

Voici les motifs du jugement rendu en français par

LE JUGE MAINVILLE, J.C.A. :

Aperçu général

[1] La question épineuse soulevée dans cet appel est de savoir si les antécédents professionnels d'un employé d'une institution fédérale acquis avant son embauche sont visés par l'exception prévue à l'alinéa j) de la définition de « renseignements personnels » qui se trouve à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. (1985), ch. P-21.

[2] M. Nault, dont la candidature à certains postes dans la fonction publique fédérale n'a pas été retenue, demande en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. (1985), ch. A-1, la communication des documents (curriculum vitae, lettres, preuve d'études)

each of the 61 candidates hired following the recruitment competitions in which he himself participated.

[3] According to Mr. Nault, the requested information must be disclosed to him as the disclosure of this type of information allows Canadian citizens to satisfy themselves that the hiring criteria for the federal public service positions in question were respected, thereby holding the Canadian state to account for its actions and decisions. Although the requested information concerns the history of individuals prior to their being hired in the federal public service, Mr. Nault submits that the information relates to the positions and functions of the public service employees in question since this information makes it possible to establish whether there is a correlation between the requirements advertised for the positions and the qualifications of the successful candidates. According to Mr. Nault, the information is therefore sufficiently related to the positions in question to be caught by the exception provided at paragraph (j) of the definition of “personal information” found in section 3 of the *Privacy Act* (paragraph 3(j)).

[4] Mr. Nault explains that his access request does not concern all diplomas obtained by the candidates selected for the positions or their entire employment history; rather, he is seeking information that will facilitate the correlation with the eligibility requirements advertised for the positions. The competition notices for the positions in question required an undergraduate degree with an appropriate specialization or eligibility for a recognized professional accounting designation, experience in the field of financial administration and knowledge of accounting principles and practices and of financial administration.

[5] The head of the concerned department refused to disclose to Mr. Nault the information relating to the education and employment history of the targeted candidates, except for their employment history within federal government institutions. In the opinion of the head of the department, this information was covered by

soumis par chacun des 61 candidats embauchés suite aux concours de recrutement auxquels il a lui-même participé.

[3] Selon M. Nault, les renseignements requis doivent lui être communiqués, car c’est la communication de ce type de renseignements qui permet aux citoyens canadiens de s’assurer que les critères d’embauche pour les postes en cause au sein de l’administration fédérale ont été respectés, permettant ainsi à l’État canadien de rendre publiquement compte de ses actes et décisions. Quoique les renseignements requis concernent les antécédents d’individus acquis avant leur embauche au sein de la fonction publique fédérale, M. Nault soutient que ces renseignements portent sur les postes ou les fonctions des employés en cause au sein de la fonction publique fédérale puisqu’ils permettent d’établir s’il existe ou non une corrélation entre les exigences affichées pour les postes et les qualifications des candidats retenus. Ces renseignements ont donc, selon M. Nault, un lien suffisant avec les postes en cause pour les placer sous l’exception prévue à l’alinéa j) de la définition de « renseignements personnels » de l’article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* (l’alinéa 3j)).

[4] M. Nault précise que sa demande de renseignements ne vise pas tous les diplômes obtenus ni l’ensemble des antécédents professionnels des candidats retenus pour les postes; il cherche plutôt les renseignements qui facilitent la corrélation avec les exigences d’admissibilité affichées pour ces postes. Les avis de concours pour les postes en cause exigeaient notamment un diplôme universitaire de premier cycle avec spécialisation appropriée ou l’admissibilité à une profession reconnue en comptabilité, de l’expérience dans le domaine de l’administration financière, et la connaissance des principes et pratiques comptables et de l’administration financière.

[5] Le responsable de l’accès à l’information pour le ministère concerné a refusé de communiquer à M. Nault les renseignements relatifs à l’éducation et aux antécédents professionnels des candidats en cause, sauf en regard des antécédents professionnels acquis au sein d’institutions fédérales. Pour le responsable concerné,

paragraph (b) of the definition of “personal information” found in section 3 of the *Privacy Act* and could therefore not be disclosed under subsection 19(1) of the *Access to Information Act*.

[6] Mr. Nault’s subsequent complaint to the Information Commissioner was rejected. Mr. Nault’s application for judicial review under section 41 of the *Access to Information Act*, was also dismissed by Justice Gauthier of the Federal Court [2010 FC 623, [2011] 4 F.C.R. 349] on the ground that the information in question was indeed “personal information” within the meaning of section 3 [as am. by S.C. 1992, c. 1, s. 144, Sch. VII, Item 47(F)] of the *Privacy Act*.

[7] The only issue in this appeal is whether the requested information is caught by the exception provided at paragraph 3(j) of the *Privacy Act*, which sets out that personal information within the meaning of that statute does not include information about an individual who is or was an officer or employee of a government institution and that relates to the position or functions of the individual.

[8] For the reasons that follow, it is my view that the requested information is not caught by this exception and that it is rather “personal information” within the meaning of paragraph (b) of the definition of “personal information” found in section 3 of the *Privacy Act*. Consequently, the head of a government institution must refuse to disclose such information under subsection 19(1) of the *Access to Information Act*. I would therefore dismiss this appeal; however, in light of subsection 53(2) of the *Access to Information Act*, I would ask the parties to file additional submissions concerning costs.

Statutory context

[9] As stated by the Supreme Court of Canada on several occasions, “[a]ccess to information in the hands

ces renseignements sont visés par le paragraphe b) de la définition de « renseignements personnels » prévue à l’article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et ne peuvent donc être communiqués vu les dispositions du paragraphe 19(1) de la *Loi sur l’accès à l’information*.

[6] La plainte de M. Nault à cet égard auprès du commissaire à l’information n’a pas été retenue. Il en est de même du recours en révision exercé par M. Nault en vertu de l’article 41 de la *Loi sur l’accès à l’information*, lequel fut rejeté par la juge Gauthier de la Cour fédérale [2010 CF 623, [2011] 4 R.C.F. 349] au motif que les renseignements en cause étaient effectivement des « renseignements personnels » au sens de l’article 3 [mod. par L.C. 1992, ch. 1, art. 144, ann. VII, n° 47(F)] de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

[7] La seule question en litige dans cet appel est celle de savoir si les renseignements en cause tombent sous l’exception prévue par l’alinéa 3j) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, lequel prévoit que les renseignements personnels au sens de cette loi ne comprennent pas les renseignements concernant un cadre ou un employé, actuel ou ancien, d’une institution fédérale et portant sur son poste ou ses fonctions.

[8] Pour les motifs qui suivent, je suis d’avis que ces renseignements ne tombent pas sous cette exception et sont plutôt des « renseignements personnels » au sens de l’alinéa b) de la définition de « renseignements personnels » prévue à l’article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. En conséquence, un responsable d’une institution fédérale est tenu d’en refuser la communication en vertu du paragraphe 19(1) de la *Loi sur l’accès à l’information*. Je rejetterais donc cet appel, mais compte tenu du paragraphe 53(2) de la *Loi sur l’accès à l’information*, je demanderais aux parties de nous soumettre des représentations additionnelles concernant les dépens.

Le contexte législatif

[9] Ainsi que la Cour suprême du Canada l’a affirmé à plusieurs reprises, « [l]’accès à l’information détenue

of public institutions can increase transparency in government, contribute to an informed public, and enhance an open and democratic society. Some information in the hands of those institutions is, however, entitled to protection in order to prevent the impairment of those very principles and promote good governance” (*Ontario (Public Safety and Security) v. Criminal Lawyers’ Association*, 2010 SCC 23, [2010] 1 S.C.R. 815, at paragraph 1; *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Minister of National Defence)*, 2011 SCC 25, [2011] 2 S.C.R. 306 (*National Defence*), at paragraph 15). These principles arise out of subsection 2(1) of the *Access to Information Act*:

Purpose

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

[10] The right to access any record under the control of a government institution is clearly provided for in subsection 4(1) [as am. by S.C. 1992, c. 1, s. 144, Sch. VII, Item 1; 2001, c. 27, s. 202] of the *Access to Information Act*, but this right must be exercised “[s]ubject to this Act”. One of the significant exceptions to this access right concerns personal information as defined in section 3 of the *Privacy Act*. Indeed, section 19 of the *Access to Information Act* provides as follows:

Personal information

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

Where disclosure authorized

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

par les institutions publiques peut accroître la transparence du gouvernement, aider le public à se former une opinion éclairée et favoriser une société ouverte et démocratique. Certains renseignements détenus par ces institutions doivent toutefois être protégés pour empêcher une atteinte à ces mêmes principes et promouvoir une bonne gouvernance » (*Ontario (Sûreté et Sécurité publique) c. Criminal Lawyers’ Association*, 2010 CSC 23, [2010] 1 R.C.S. 815, au paragraphe 1; *Canada (Commissaire à l’information) c. Canada (Ministre de la Défense nationale)*, 2011 CSC 25, [2011] 2 R.C.S. 306 (*Défense nationale*), au paragraphe 15). Ces principes découlent d’ailleurs du paragraphe 2(1) de la *Loi sur l’accès à l’information* :

Objet

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.

[10] Le droit d’accès aux documents des institutions fédérales est prévu de façon claire au paragraphe 4(1) [mod. par L.C. 1992, ch. 1, art. 144, ann. VII, n° 1; 2001, ch. 27, art. 202] de la *Loi sur l’accès à l’information*, mais ce droit s’exerce « [s]ous réserve des autres dispositions de la présente loi ». Une des exceptions importantes au droit d’accès concerne les renseignements personnels visés à l’article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. L’article 19 de la *Loi sur l’accès à l’information* prévoit en effet ce qui suit :

Renseignements personnels

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*.

Cas où la divulgation est autorisée

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

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

- 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*.

I note straightaway that subsection 19(2) of the *Access to Information Act* and section 8 of the *Privacy Act* are not at issue in this appeal.

Je note d'emblée que le paragraphe 19(2) de la *Loi sur l'accès à l'information* et l'article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ne sont pas en cause dans cet appel.

[11] Section 2 of the *Privacy Act* states that the purpose of that statute 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. For the purposes of that statute, section 3 sets out that all information about an identifiable individual is “personal information”. This is a very broad definition that is nonetheless delimited by the various examples provided at paragraphs (a) to (i) of the definition. Undoubtedly, however, information relating to the education and employment history of an identifiable individual is “personal information” given that it is specifically referred to at paragraph (b) of the definition:

[11] L'article 2 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* énonce que cette 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. Pour les fins de l'application de cette loi, l'article 3 prévoit que l'ensemble des renseignements concernant un individu identifiable sont des « renseignements personnels ». Il s'agit là d'une définition très large qui est néanmoins cernée par les divers exemples prévus aux alinéas a) à i) de la définition. Il ne fait cependant aucun doute que les renseignements relatifs à l'éducation et aux antécédents professionnels d'un individu identifiable sont des « renseignements personnels » vu que ceux-ci sont clairement décrits à l'alinéa b) de la définition :

Definitions **3. In this Act,**

3. Les définitions qui suivent s'appliquent à la Définitions présente loi.

...

[...]

“personal information”
« renseignements personnels »

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

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

« renseignements personnels »
“personal information”

(a) information relating to the race, national or ethnic origin, colour, religion, age or marital status of the individual,

a) les renseignements relatifs à sa race, à son origine nationale ou ethnique, à sa couleur, à sa religion, à son âge ou à sa situation de famille;

(b) information relating to the education or the medical, criminal or employment history of the individual or information relating to financial transactions in which the individual has been involved,

b) les renseignements relatifs à son éducation, à son dossier médical, à son casier judiciaire, à ses antécédents professionnels ou à des opérations financières auxquelles il a participé;

(c) any identifying number, symbol or other particular assigned to the individual,

(d) the address, fingerprints or blood type of the individual,

(e) the personal opinions or views of the individual except where they are about another individual or about a proposal for a grant, an award or a prize to be made to another individual by a government institution or a part of a government institution specified in the regulations,

(f) correspondence sent to a government institution by the individual that is implicitly or explicitly of a private or confidential nature, and replies to such correspondence that would reveal the contents of the original correspondence,

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

(h) the views or opinions of another individual about a proposal for a grant, an award or a prize to be made to the individual by an institution or a part of an institution referred to in paragraph (e), but excluding the name of the other individual where it appears with the views or opinions of the other individual, and

(i) the name of the individual where it appears with other personal information relating to the individual or where the disclosure of the name itself would reveal information about the individual, [Emphasis added.]

c) tout numéro ou symbole, ou toute autre indication identificatrice, qui lui est propre;

d) son adresse, ses empreintes digitales ou son groupe sanguin;

e) ses opinions ou ses idées personnelles, à l'exclusion de celles qui portent sur un autre individu ou sur une proposition de subvention, de récompense ou de prix à octroyer à un autre individu par une institution fédérale, ou subdivision de celle-ci visée par règlement;

f) toute correspondance de nature, implicitement ou explicitement, privée ou confidentielle envoyée par lui à une institution fédérale, ainsi que les réponses de l'institution dans la mesure où elles révèlent le contenu de la correspondance de l'expéditeur;

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

h) les idées ou opinions d'un autre individu qui portent sur une proposition de subvention, de récompense ou de prix à lui octroyer par une institution, ou subdivision de celle-ci, visée à l'alinéa e), à l'exclusion du nom de cet autre individu si ce nom est mentionné avec les idées ou opinions;

i) son nom lorsque celui-ci est mentionné avec d'autres renseignements personnels le concernant ou lorsque la seule divulgation du nom révélerait des renseignements à son sujet; [Non souligné dans l'original.]

[12] However, paragraphs (j) and (m) of the definition of “personal information” found in section 3 of the *Privacy Act* provide some exceptions to the definition, including personal information about an individual who is or was an officer or employee of a government institution and that relates to the position or functions of the individual:

Definitions 3. ...

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

[12] Par contre, les alinéas j) à m) de la définition de « renseignements personnels » prévue à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* énoncent certaines exceptions à cette définition, dont les renseignements personnels concernant un cadre ou employé d'une institution fédérale et portant sur son poste ou sa fonction :

3. [...]

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

Définitions

(j) information about an individual who is or was an officer or employee of a government institution that relates to the position or functions of the individual including,

(i) the fact that the individual is or was an officer or employee of the government institution,

(ii) the title, business address and telephone number of the individual,

(iii) the classification, salary range and responsibilities of the position held by the individual,

(iv) the name of the individual on a document prepared by the individual in the course of employment, and

(v) the personal opinions or views of the individual given in the course of employment,

(k) information about an individual who is or was performing services under contract for a government institution that relates to the services performed, including the terms of the contract, the name of the individual and the opinions or views of the individual given in the course of the performance of those services,

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

(m) information about an individual who has been dead for more than twenty years; [Emphasis added.]

j) un cadre ou employé, actuel ou ancien, d'une institution fédérale et portant sur son poste ou ses fonctions, notamment :

(i) le fait même qu'il est ou a été employé par l'institution,

(ii) son titre et les adresse et numéro de téléphone de son lieu de travail,

(iii) la classification, l'éventail des salaires et les attributions de son poste,

(iv) son nom lorsque celui-ci figure sur un document qu'il a établi au cours de son emploi,

(v) les idées et opinions personnelles qu'il a exprimées au cours de son emploi;

k) un individu qui, au titre d'un contrat, assure ou a assuré la prestation de services à une institution fédérale et portant sur la nature de la prestation, notamment les conditions du contrat, le nom de l'individu ainsi que les idées et opinions personnelles qu'il a exprimées au cours de la prestation;

l) 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;

m) un individu décédé depuis plus de vingt ans. [Non souligné dans l'original.]

[13] The principles underlying the *Access to Information Act* and the *Privacy Act* may seem contradictory at first glance, but the two statutes must nonetheless be interpreted in relation to one another. The approach to interpreting the two statutes was set out as follows in *Dagg v. Canada (Minister of Finance)*, [1997] 2 S.C.R. 403 (*Dagg*), at paragraphs 1 and 45 to 57: (a) Parliament has not given access to information priority over privacy right; (b) the two statutes have

[13] Les principes sous-jacents à la *Loi sur l'accès à l'information* et à la *Loi sur la protection des renseignements personnels* peuvent apparaître à première vue contradictoires, mais ces deux lois doivent néanmoins s'interpréter l'une par rapport à l'autre. La façon d'aborder l'interprétation de ces deux lois a d'ailleurs été énoncée comme suit dans l'affaire *Dagg c. Canada (Ministre des Finances)*, [1997] 2 R.C.S. 403 (*Dagg*), aux paragraphes 1 et 45 à 57 : a) le Parlement n'a pas

equal status; and (c) the courts must have regard to the purposes of both statutes in considering whether information contained in a government record constitutes “personal information”.

[14] The Supreme Court of Canada has more recently dealt with the interpretation of these two statutes in *H.J. Heinz Co. of Canada Ltd. v. Canada (Attorney General)*, 2006 SCC 13, [2006] 1 S.C.R. 441 (*Heinz*), at paragraphs 2 and 22 to 31, where Justice Deschamps reiterated that a careful balance between the two statutes had to be struck, while emphasizing that specific attention must be given to privacy rights given the “quasi-constitutional” character of privacy in light of the role it plays in the preservation of a free and democratic society. Justice Deschamps wrote as follows at paragraph 31 of *Heinz*:

It is apparent from the scheme and legislative histories of the *Access Act* and the *Privacy Act* that the combined purpose of the two statutes is to strike a careful balance between privacy rights and the right of access to information. However, within this balanced scheme, the Acts afford greater protection to personal information. By imposing stringent restrictions on the disclosure of personal information, Parliament clearly intended that no violation of this aspect of the right to privacy should occur. For this reason, since the legislative scheme offers a right of review pursuant to s. 44, courts should not resort to artifices to prevent efficient protection of personal information.

Federal Court decision

[15] Relying on the Supreme Court of Canada’s decision in *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police)*, 2003 SCC 8, [2003] 1 S.C.R. 66 (*Royal Mounted Police*), Justice Gauthier [[2011] 4 F.C.R. 349] identified correctness as the standard of review applicable to the decision of the head of a government institution who refuses to disclose information under section 3 of the *Privacy Act* and subsection 19(1) of the *Access to Information Act*.

conféré à l’accès à l’information priorité sur la protection des renseignements personnels; b) les deux lois sont égales entre elles; et c) les tribunaux doivent tenir compte des objets des deux lois pour décider si les renseignements contenus dans un document de l’administration fédérale sont des « renseignements personnels ».

[14] La Cour suprême du Canada a plus récemment traité de la question de l’interprétation de ces deux lois dans l’arrêt *Cie H.J. Heinz du Canada Ltée c. Canada (Procureur général)*, 2006 CSC 13, [2006] 1 R.C.S. 441 (*Heinz*), aux paragraphes 2 et 22 à 31, où la juge Deschamps réitère qu’il faut chercher à atteindre un juste équilibre entre les deux lois, tout en soulignant qu’il importe de porter une attention particulière à la protection des renseignements personnels tenant compte notamment du caractère « quasi constitutionnel » de la protection de la vie privée dans le maintien d’une société libre et démocratique. La juge Deschamps s’exprime d’ailleurs comme suit au paragraphe 31 de l’arrêt *Heinz* :

Il ressort de l’économie et des historiques de la *LAI* et de la *LPRP* que les deux lois ont pour objet conjugué d’établir un juste équilibre entre le droit à la vie privée et le droit d’accès à l’information. Toutefois, dans ce régime équilibré, les lois en question accordent une plus grande protection aux renseignements personnels. En imposant des restrictions rigoureuses à la divulgation de renseignements personnels, le législateur a clairement voulu empêcher toute atteinte à cet aspect du droit à la vie privée. C’est pourquoi, comme le régime législatif offre un droit de révision à l’art. 44, les tribunaux ne devraient pas créer d’obstacles artificiels à une protection efficace des renseignements personnels.

Le jugement de la Cour fédérale

[15] S’appuyant sur la décision de la Cour suprême du Canada dans l’arrêt *Canada (Commissaire à l’information) c. Canada (Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada)*, 2003 CSC 8, [2003] 1 R.C.S. 66 (*Gendarmerie royale*), la juge Gauthier [[2011] 4 R.C.F. 349] a identifié la norme de contrôle de la décision correcte comme étant celle applicable à la décision d’un responsable d’une institution fédérale qui refuse de divulguer des informations en vertu de l’article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et du paragraphe 19(1) de la *Loi sur l’accès à l’information*.

[16] Relying on both *Dagg* and *Royal Mounted Police*, the Judge then determined that the information Mr. Nault was seeking was “personal information” within the meaning of paragraph (b) of the definition of this expression at section 3 of the *Privacy Act*, given that it expressly includes information relating to education and that “employment history” had to be interpreted broadly to include the list of positions previously held by an individual, his or her places of employment and the tasks performed.

[17] Justice Gauthier also found that the purpose of the exception at paragraph 3(j) of the *Privacy Act* was to ensure that the state and its agents are held accountable. According to the Judge, the requested information did not relate to an action taken by the successful candidates as part of their functions as state agents. She added that the requested information does not become public information simply by virtue of the fact that it was analysed or examined by another federal public servant in order to decide which of the candidates would be hired for the positions in question. She also noted that Parliament did not use the expression “employment history” at paragraph 3(j), while using it expressly at paragraph (b) of the definition in question.

[18] Lastly, regarding costs, Justice Gauthier recognized the novelty of the issue raised by Mr. Nault’s application for review and the particular circumstances of the case, concluding that each party should bear its own costs.

Standard of review

[19] The standard of review applicable to the decision of the head of a government institution who refuses to disclose documents containing personal information under section 3 of the *Privacy Act* and subsection 19(1) of the *Access to Information Act* is correctness. The interpretation of paragraph 3(j) of the *Privacy Act* is also reviewable on the standard of correctness: *Royal*

[16] S’appuyant à la fois sur les arrêts *Dagg* et *Gendarmerie royale*, la juge a par la suite conclu que les informations dont M. Nault demande la communication sont des « renseignements personnels » au sens de l’alinéa b) de la définition de cette expression qu’on trouve à l’article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* vu que les renseignements relatifs à l’éducation y sont expressément énoncés et vu que l’expression « antécédents professionnels » doit recevoir une interprétation large qui englobe notamment la liste des postes occupés précédemment par un individu, le lieu de travail et les tâches effectuées.

[17] La juge Gauthier conclut également que l’objet de l’exception énoncée à l’alinéa 3j) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* est de garantir que l’État et ses représentants répondent de leurs actes. Or, selon la juge, les renseignements exigés ne portent pas sur un acte posé par les candidats reçus dans le cadre de leurs fonctions auprès de l’État. Elle ajoute que ces renseignements ne deviennent pas des renseignements publics du simple fait qu’ils ont été analysés ou examinés par un autre fonctionnaire fédéral aux fins de décider lesquels des candidats seraient embauchés pour les postes en question. Elle note aussi que le Parlement n’a pas utilisé l’expression « antécédents personnels » à cet alinéa 3j) alors que cette expression est expressément utilisée dans le cadre de l’alinéa b) de la définition en cause.

[18] Finalement en ce qui a trait aux dépens, la juge Gauthier reconnaît la nouveauté de la question soulevée par le recours en révision de M. Nault, de même que les circonstances particulières de l’affaire, pour finalement conclure que chaque partie assumera ses propres dépens.

La norme de contrôle

[19] La norme de contrôle applicable à la décision d’un responsable d’une institution fédérale qui refuse de communiquer des documents contenant des renseignements personnels en vertu de l’article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et du paragraphe 19(1) de la *Loi sur l’accès à l’information* est celle de la décision correcte. La norme de la décision

Mounted Police, at paragraphs 14 to 19; *National Defence*, at paragraph 22.

[20] A Federal Court decision made as a result of a review of such issues may, in turn, be reviewed on appeal in accordance with the principles set out in *Housen v. Nikolaisen*, 2002 SCC 33, [2002] 2 S.C.R. 235, at paragraphs 8 to 9, and 31 to 36: *National Defence*, at paragraph 23.

[21] In this case, Justice Gauthier properly identified the applicable standard of review. The question in this appeal, therefore, is whether she correctly interpreted the definition of “personal information” found in section 3 of the *Privacy Act*.

Analysis

[22] There is little doubt that the information asked for by Mr. Nault (curriculum vitae, letters, proof of education) is of a personal nature. Indeed, the information relates to the education and employment history of the candidates in question and is specifically contemplated by paragraph (b) of the definition of “personal information” found in section 3 of the *Privacy Act*. As pointed out by Justice Gonthier at paragraph 25 of *Royal Mounted Police*, “[t]he ordinary meaning of ‘employment history’ includes not only the list of positions previously held, places of employment, tasks performed and so on, but also, for example, any personal evaluations an employee might have received during his career. Such a broad definition is also consistent with the meaning generally given to that expression in the workplace.”

[23] In *Royal Mounted Police*, Justice Gonthier concluded at paragraph 39 that the list of the RCMP members’ historical postings, their status and dates; the list of ranks, and the dates they achieved those ranks; and their years of service were all elements that relate to

correcte s’applique aussi à l’interprétation de l’alinéa 3j) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* : *Gendarmerie royale*, aux paragraphes 14 à 19; *Défense nationale*, au paragraphe 22.

[20] Un jugement de la Cour fédérale à la suite d’un recours en révision portant sur ces questions peut, à son tour, faire l’objet d’une révision en appel conformément aux principes énoncés dans l’arrêt *Housen c. Nikolaisen*, 2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235, aux paragraphes 8 à 9 et 31 à 36 : *Défense nationale*, au paragraphe 23.

[21] Dans ce cas-ci, la juge Gauthier a correctement énoncé la norme de contrôle applicable. Il s’agit donc de décider dans cet appel si elle a interprété correctement la définition de « renseignements personnels » à l’article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Analyse

[22] Il y a peu de doute que les renseignements demandés par M. Nault (curriculum vitae, lettres, preuve d’études) sont de nature personnelle. En effet, ces renseignements concernent l’éducation et les antécédents professionnels des candidats en cause, et sont nommément visés par l’alinéa b) de la définition de « renseignements personnels » à l’article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Comme le souligne le juge Gonthier dans l’arrêt *Gendarmerie royale*, au paragraphe 25, « [l]e sens ordinaire de l’expression “antécédents professionnels” englobe non seulement la liste des postes occupés précédemment, le lieu de travail, les tâches exécutées, etc., mais aussi, par exemple, toutes les évaluations personnelles d’un employé effectuées au cours de sa carrière. Une définition aussi large est aussi compatible avec la signification habituellement attribuée à cette expression en milieu de travail. »

[23] Dans l’arrêt *Gendarmerie royale*, le juge Gonthier a conclu au paragraphe 39 que la liste des affectations antérieures des membres de la GRC, leur statut et les dates afférentes, la liste de leurs grades et les dates auxquelles ils les ont obtenus, et leurs années de service

the general characteristics associated with the position or functions of an RCMP member that are caught by the exception set out in paragraph 3(j) of the *Privacy Act*. This information is relevant to understanding the functions members of the RCMP perform without revealing anything about their competence or divulging any personal opinion they might have given outside the course of employment. Justice Gonthier however noted the following at paragraph 34 of *Royal Mounted Police*:

Section 3(j) applies only to an “individual who is or was an officer or employee of a government institution”, and only for the purposes of ss. 7, 8 and 26 and s. 19 of the *Access Act*. In contrast, s. 3(b) is of general application. Parliament has therefore chosen to give less protection to the privacy of federal employees when the information requested relates to their position or functions. It follows that if a federal institution has in its possession the employment history of an individual who has never worked for the federal government, that information remains confidential, whereas federal employees will see the information relating to their position and functions released. Section 3(b) therefore has a wider scope, as it applies to every “identifiable individual”, and not just individuals who are or were officers or employees of a government institution.

[24] Consequently, a person’s employment history in a government institution is covered by the exception set out at paragraph 3(j) of the *Privacy Act*. However, the employment history of an individual who has never worked for a government institution is not covered by this exception. Therefore, the employment history of an individual who applied unsuccessfully for a position in a government institution is “personal information” the disclosure of which must be denied.

[25] As I noted above, the thorny question raised in this appeal, and which Justice Gonthier did not answer in *Royal Mounted Police*, is whether the employment history of an employee of a federal government institution prior to his or her being hired by that government institution is covered by the exception set out at paragraph 3(j). In other words, as expressed by

sont tous des éléments portant sur les caractéristiques générales rattachées au poste ou aux fonctions d’un membre de la GRC qui tombent sous l’exception énoncée à l’alinéa 3j) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Ces renseignements sont pertinents pour comprendre les fonctions qu’exercent les membres de la GRC sans rien révéler sur leur compétence ni sur les opinions personnelles qu’ils auraient exprimées autrement qu’au cours de leur emploi. Le juge Gonthier a cependant noté ce qui suit au paragraphe 34 de l’arrêt *Gendarmerie royale* :

L’alinéa 3j) ne s’applique qu’à « un cadre ou employé, actuel ou ancien, d’une institution fédérale » et uniquement pour l’application des art. 7, 8 et 26, et de l’art. 19 de la *Loi sur l’accès à l’information*. Par contre, l’al. 3b) est une disposition d’application générale. Le législateur a donc choisi de ne pas protéger autant la vie privée des fonctionnaires de l’administration fédérale lorsque les renseignements demandés portent sur leur poste ou leurs fonctions. En conséquence, si une institution fédérale a en sa possession les antécédents professionnels d’une personne qui n’a jamais travaillé pour l’administration fédérale, ces renseignements demeurent confidentiels, alors que les renseignements portant sur le poste et les fonctions des employés de l’administration fédérale seront communiqués. L’alinéa 3b) a donc une portée plus large, car il s’applique à tout « individu identifiable », plutôt qu’exclusivement aux cadres et employés actuels ou anciens d’une institution fédérale.

[24] Par conséquent, les antécédents professionnels acquis au sein d’une institution fédérale sont visés par l’exception énoncée à l’alinéa 3 j) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Par contre, les antécédents professionnels d’un individu qui n’a jamais travaillé pour une institution fédérale ne sont pas visés par cette exception. Ainsi, les antécédents professionnels au dossier d’un individu qui a postulé sans succès à un poste auprès d’une institution fédérale sont des « renseignements personnels » dont la divulgation doit être refusée.

[25] Tel que je l’ai déjà noté, la question épineuse soulevée dans cet appel, et à laquelle le juge Gonthier n’a pas répondu dans l’arrêt *Gendarmerie royale*, est celle de savoir si les antécédents professionnels d’un employé d’une institution fédérale acquis avant son embauche sont visés par l’exception prévue à l’alinéa 3j). En d’autres mots, comme le note le juge

Justice Gonthier at paragraph 38 of *Royal Mounted Police*, is this information sufficiently related to the position or functions held by an employee of a government institution to make it possible to conclude that the exception applies?

[26] In my opinion, one must distinguish, as Justice Gauthier did, between information relating to the requirements and qualifications for holding a position in a government institution and information relating to the education and employment history of the candidate who fills the position.

[27] The requirements and qualifications for a position are indeed determined by the government institution, and their disclosure to the public meets the objectives of federal access to information legislation, namely, to increase transparency in government, contribute to an informed public and enhance an open and democratic society. However, past education and employment acquired prior to hiring by a government institution are an individual's personal assets which have been obtained without the involvement of the government institution that subsequently hires that individual. This is the type of information that the *Privacy Act* seeks to protect.

[28] In this respect, the list of examples provided at subparagraphs (i) to (v) of paragraph 3(j) of the *Privacy Act*, albeit not necessarily exhaustive (*Royal Mounted Police*, at paragraph 29), nonetheless properly illustrates that the information contemplated by the exception must relate to a position with a government institution rather than to activities at an educational institution or with another employer.

[29] The following are thus notably contemplated by the exception: the fact of being or having been an officer or employee of a government institution; the title, business address and business telephone number in a government institution; the classification, salary range and responsibilities of the position held in a government institution; the names of the individual on a document prepared by the individual in the course of employment

Gonthier dans l'arrêt *Gendarmerie royale* au paragraphe 38, existe-t-il un lien suffisant entre ces renseignements et le poste ou les fonctions de l'employé au sein d'une institution fédérale qui permet de conclure que l'exception s'applique?

[26] Il faut quant à moi distinguer, comme l'a fait le juge Gauthier, entre les renseignements concernant les exigences et les qualités requises pour occuper un poste au sein d'une institution fédérale et les renseignements concernant l'éducation et les antécédents professionnels du candidat à qui le poste est attribué.

[27] Les exigences et qualités requises pour un poste sont en effet établies par l'institution fédérale, et leur divulgation au public répond aux objectifs de la législation fédérale concernant l'accès à l'information, soit accroître la transparence du gouvernement, aider le public à se former une opinion éclairée et favoriser une société ouverte et démocratique. Par contre, l'éducation et les antécédents professionnels d'un individu acquis avant son embauche par une institution fédérale sont des acquis de l'individu en cause qui ont été obtenus sans l'intervention de l'institution fédérale qui l'embauche subséquemment. Ces derniers renseignements sont plutôt du type de ceux que la *Loi sur la protection des renseignements personnels* cherche à protéger.

[28] À cet égard, l'énumération visée aux sous-alinéas (i) à (v) de l'alinéa 3j) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, quoiqu'elle ne soit pas nécessairement limitative (*Gendarmerie royale*, au paragraphe 29), illustre néanmoins très bien que les renseignements visés par l'exception sont ceux liés à un poste auprès d'une institution fédérale, plutôt que ceux concernant des activités auprès d'une institution d'enseignement ou d'un autre employeur.

[29] Sont donc notamment visés par l'exception le fait d'être ou d'avoir été employé par une institution fédérale, le titre, les adresse et numéro de téléphone du lieu de travail auprès d'une institution fédérale, la classification, l'éventail des salaires et les attributions du poste d'une institution fédérale, le nom du titulaire d'un tel poste lorsque celui-ci figure sur un document que le titulaire a établi au cours de son emploi auprès d'une

with a government institution; and the personal opinions or views of the individual given in the course of employment with a government institution. In contrast, information related to an individual's activities outside his employment with a government institution are not covered by the exception, whether these activities were pursued before, during or after the concerned individual was employed by a government institution.

[30] As Justice Gonthier further pointed out at paragraph 35 of *Royal Mounted Police*:

Further, only information relating to the position or functions of the concerned federal employee or falling within one of the examples given is excluded from the definition of "personal information". A considerable amount of information that qualifies as "employment history" remains inaccessible, such as the evaluations and performance reviews of a federal employee, and notes taken during an interview. Indeed, those evaluations are not information about an officer or employee of a government institution that relates to the position or functions of the individual, but are linked instead to the competence of the employee to fulfil his task.

[31] Information concerning achievements at an educational institution or positions held prior to hiring by a government institution do not relate to a position or functions with a government institution, but rather concern a position or functions with another employer or activities at an educational institution.

[32] According to Mr. Nault, the requested information must nonetheless be disclosed to him so that the Canadian public can satisfy itself that the hiring criteria for the federal public service positions in question were respected. This argument is specious. One could as easily argue that the Canadian public must be able to satisfy itself that the incumbents of positions in the federal public service are competent. The courts have, however, decided that the evaluations of the employees of a government institution are "personal information" which are not contemplated by the exception set out at paragraph 3(j) of the *Privacy Act*: *Dagg*, at paragraph 94;

institution fédérale, de même que les idées et opinions personnelles que le titulaire du poste a exprimées au cours de son emploi auprès d'une institution fédérale. Au contraire, les renseignements concernant les activités du titulaire en dehors du cadre de son emploi auprès d'une institution fédérale ne sont pas visés par l'exception, que ces activités aient été poursuivies avant, pendant ou après l'embauche de l'individu en cause auprès d'une institution fédérale.

[30] Comme le signalait d'ailleurs le juge Gonthier dans l'arrêt *Gendarmerie royale*, au paragraphe 35 :

Par ailleurs, seuls les renseignements portant sur le poste ou les fonctions de l'employé visé de l'administration fédérale ou correspondant à l'un des exemples donnés sont exclus de la définition des « renseignements personnels ». De très nombreux renseignements pouvant être considérés comme des « antécédents professionnels » demeurent inaccessibles. C'est le cas notamment des examens et évaluations du rendement d'un employé de l'administration fédérale, ainsi que des notes prises pendant une entrevue. En effet, ces évaluations ne constituent pas des renseignements concernant un cadre ou employé d'une institution fédérale qui portent sur son poste ou ses fonctions, mais touchent plutôt sa compétence quant à l'accomplissement de sa tâche.

[31] Les renseignements portant sur la réussite auprès d'une institution d'enseignement ou portant sur des emplois occupés antérieurement à une embauche auprès d'une institution fédérale ne portent pas sur un poste ou des fonctions auprès d'une institution fédérale, mais plutôt sur un poste ou des fonctions auprès d'un autre employeur ou sur des activités au sein d'une institution d'enseignement.

[32] Selon M. Nault, les renseignements requis doivent néanmoins lui être communiqués afin que le public canadien puisse s'assurer que les critères d'embauche pour les postes en cause au sein de l'administration fédérale ont été respectés. Il s'agit là d'un argument spécieux. On pourrait tout aussi bien soutenir que le public canadien doit être en mesure de s'assurer que les titulaires des postes au sein de l'administration fédérale sont compétents. Or, les tribunaux ont pourtant décidé que les évaluations des employés d'une institution fédérale sont néanmoins des « renseignements personnels » qui ne sont pas visés par l'exception

Royal Mounted Police, at paragraph 35; *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Solicitor General)*, [1988] 3 F.C. 551 (T.D.).

[33] In interpreting the *Access to Information Act* and the *Privacy Act*, one must focus on the statutory provisions at issue while at the same time considering simultaneously the purposes of the two statutes. In doing so, I conclude that information relating to the incumbent of a position in a government institution and concerning his education and employment history prior to being hired by a government institution is information that Parliament seeks to protect under the *Privacy Act*.

Costs

[34] Justice Gauthier recognized the novelty of the issue raised by the application for review filed by Mr. Nault and the particular circumstances of this application, concluding that each party had to bear its own costs. However, subsection 53(2) of the *Access to Information Act* provides that in cases where the Court is of the opinion that an application for review has raised an important new principle, costs must be awarded to the applicant even if the applicant has not been successful in the result:

53. ...

[Costs] (2) Where the Court is of the opinion that an application for review under section 41 or 42 has raised an important new principle in relation to this Act, the Court shall order that costs be awarded to the applicant even if the applicant has not been successful in the result.

[35] As pointed out by this Court in *Statham v. Canadian Broadcasting Corporation*, 2010 FCA 315, [2012] 2 F.C.R. 421, at paragraph 71, subsection 53(2) of the *Access to Information Act* is a reflection of Parliament's intent that important issues concerning this statute be brought before the courts, and that a litigant who raises such issues is not to be deprived of an award

de l'alinéa 3j) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* : Dagg, au paragraphe 94; *Gendarmerie royale*, au paragraphe 35; *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Solliciteur général)*, [1988] 3 C.F. 551 (1^{re} inst.).

[33] Aux fins d'interpréter la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, il faut plutôt s'en tenir aux textes législatifs en cause tout en considérant simultanément les objectifs des deux lois. Ce faisant, je conclus que les renseignements relatifs à un titulaire d'un poste au sein d'une institution fédérale et concernant son éducation et ses antécédents professionnels acquis avant son embauche au sein d'une institution fédérale sont des renseignements que le Parlement cherche à protéger sous la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Les dépens

[34] La juge Gauthier a reconnu la nouveauté de la question soulevée par le recours en révision soumis par M. Nault de même que les circonstances particulières de ce recours pour conclure que chaque partie devait assumer ses propres dépens. Or le paragraphe 53(2) de la *Loi sur l'accès à l'information* prévoit que dans les cas où la Cour estime que l'objet d'un tel recours a soulevé un principe important et nouveau, les frais et dépens doivent être accordés à la personne qui a exercé le recours même si cette personne en a été déboutée :

53. [...]

(2) Dans les cas où elle estime que l'objet des recours visés aux articles 41 et 42 a soulevé un principe important et nouveau quant à la présente loi, la Cour accorde les frais et dépens à la personne qui a exercé le recours devant elle, même si cette personne a été déboutée de son recours. [Frais et dépens]

[35] Comme le signalait notre Cour dans l'arrêt *Statham c. Société Radio-Canada*, 2010 CAF 315, [2012] 2 R.C.F. 421, au paragraphe 71, le paragraphe 53(2) de la *Loi sur l'accès à l'information* témoigne de la volonté du Parlement de soumettre aux tribunaux les questions importantes relatives à cette loi et de son désir que le plaideur qui soulève ces questions ne soit pas

of costs solely because he or she was unsuccessful. The provision ensures that litigants who raise important new questions in the context of applications for review under the statute are not penalized.

[36] The provisions of subsection 53(2) do not appear to have been raised before Justice Gauthier, nor were they raised before this Court. Although the mandatory nature of subsection 53(2) seems clear, I would nonetheless request that the parties file submissions on costs within 15 days of the judgment.

Conclusions

[37] For the foregoing reasons, I would dismiss the appeal, and I would request that the parties file written submissions with the Court on costs within 15 days of the judgment dismissing the appeal.

NADON J.A.: I agree.

TRUDEL J.A.: I agree.

privé de ses frais et dépens du seul fait qu'il n'obtienne pas gain de cause. Cette disposition vise à ne pas pénaliser les plaideurs qui soulèvent des questions importantes et nouvelles dans le cadre des recours en révision établis par cette loi.

[36] Les dispositions du paragraphe 53(2) ne semblent pas avoir été soulevées devant la juge Gauthier et n'ont pas été soulevées devant nous. Quoique le caractère impératif du paragraphe 53(2) semble clair, je demanderais néanmoins aux parties de nous faire part de leurs représentations sur les dépens dans les 15 jours du jugement.

Conclusions

[37] Pour les motifs énoncés ci-haut, je rejetterais l'appel, et je demanderais aux parties de soumettre à la Cour leurs représentations écrites quant aux dépens dans les 15 jours suivant le jugement rejetant l'appel.

LE JUGE NADON, J.C.A. : Je suis d'accord.

LA JUGE TRUDEL, J.C.A. : Je suis d'accord.