

T-2273-86

T-2273-86

Jacques Noël (Applicant)

v.

Great Lakes Pilotage Authority Ltd. (Respondent)

and

Dominion Marine Association and its Constituent Members (Third Party)

INDEXED AS: NOËL v. GREAT LAKES PILOTAGE AUTHORITY LTD.

Trial Division, Dubé J.—Montréal, October 20; Ottawa, October 29, 1987.

Access to information — Application for disclosure of names of masters not subject to compulsory pilotage under Regulations — Disclosure not revealing personal information, i.e. employment history, except that ten one-way passages required by Regulations completed — Shipowners not meeting burden of proving confidentiality of third party information existed and maintained — Consequences of disclosure to government and shipowners considered — List of names not confidential — Purpose of Act to give access to records — Exceptions to right specific and limited.

Maritime law — Pilotage — Application under Access to Information Act for names of masters and deck watch officers not subject to compulsory pilotage — Whether disclosure revealing personal information, i.e. employment history — Whether third-party information of confidential, commercial nature — Purpose of Pilotage Act — Pilotage exemption not placing shipowners outside Access to Information Act — Application allowed.

Practice — Parties — Standing — Application for disclosure identifying applicant as Federation, although signed by applicant herein, Jacques Noël — Legal action taken in Noël's name — Preliminary conferences, giving rise to orders, naming Noël as applicant — Too late to object to Federation's standing.

This is an application under the *Access to Information Act* for the names of masters and deck watch officers who are not subject to compulsory pilotage on the Great Lakes under clause 4(1)(c)(iii)(C) of the *Great Lakes Pilotage Regulations*. That clause provides an exception to the rule that ships of a certain tonnage are subject to compulsory pilotage where the master or deck watch officer has been certified by the shipowner as having completed ten one-way passages in the pilotage area within a certain period. The Information Commissioner found that the disclosure of the names would reveal personal information, in particular, the employment history of individuals (i.e. that the individual had completed at least ten one-way passages). The third party shipowners' association objected to

Jacques Noël (requérant)

c.

Administration de pilotage des Grands Lacs Ltée. (intimée)

et

Dominion Marine Association and its Constituent Members (tierce-partie)

RÉPERTORIÉ: NOËL c. ADMINISTRATION DE PILOTAGE DES GRANDS LACS LTÉE

c Division de première instance, juge Dubé—Montréal, 20 octobre; Ottawa, 29 octobre 1987.

Accès à l'information — Demande de divulgation des noms de capitaines non assujettis au pilotage obligatoire en vertu du Règlement — Divulgation qui ne révèle aucun renseignement personnel, c.-à-d. aucun antécédent professionnel, si ce n'est le fait que dix voyages d'aller, requis par le Règlement, ont été effectués — Les propriétaires de navires ne se sont pas acquittés de l'obligation de prouver l'existence du caractère confidentiel des renseignements de tiers et de son maintien — Examen des conséquences de la divulgation pour le gouvernement et les propriétaires de navires — La liste des noms n'est pas confidentielle — La Loi vise à donner l'accès aux documents — Les exceptions à ce droit sont précises et limitées.

Droit maritime — Pilotage — Demande sous le régime de la Loi sur l'accès à l'information en vue d'obtenir les noms des capitaines et officiers de pont non assujettis au pilotage obligatoire — La divulgation révèle-t-elle des renseignements personnels, c.-à-d. des antécédents professionnels? — Les renseignements de tiers sont-ils de nature confidentielle, commerciale? — Fin visée par la Loi sur le pilotage — L'exemption de pilotage ne soustrait pas les propriétaires de navires à la Loi sur l'accès à l'information — Demande accueillie.

Pratique — Parties — Qualité pour agir — Demande de divulgation identifiant le requérant comme Fédération, quoique signée par le requérant à l'instance, Jacques Noël — Les procédures légales sont intentées au nom de Jacques Noël — Conférences préliminaires donnant lieu à des ordonnances où le nom de Noël apparaît à titre de requérant — Trop tard pour s'opposer à la qualité pour agir de la Fédération.

Il s'agit d'une demande présentée sous le régime de la *Loi sur l'accès à l'information* en vue d'obtenir les noms des capitaines et des officiers de pont qui ne sont pas assujettis au pilotage obligatoire sur les Grands Lacs en vertu de la disposition 4(1)c)(iii)(C) du *Règlement de pilotage des Grands lacs*. Cette disposition prévoit une exception à la règle selon laquelle les navires d'un certain tonnage sont assujettis au pilotage obligatoire lorsque le capitaine ou l'officier de pont possède un certificat délivré par le propriétaire du navire et qui atteste qu'il a effectué dix voyages d'aller dans la zone de pilotage au cours d'une certaine période. Le Commissaire à l'information a décidé que la divulgation des noms révélerait des renseignements personnels, en particulier les antécédents professionnels

disclosure on the ground that it was confidential, commercial information consistently treated as such pursuant to paragraph 20(1)(b) of the Act.

At the hearing, counsel for the third party raised the objection that the pilots' federation could not seek relief under the Act as it was neither a Canadian citizen nor a permanent resident.

Held, the application should be allowed.

An individual's name does not constitute personal information unless disclosure of the name would reveal personal information about the individual. The Authority could simply use the severance mentioned in section 25 to give only the names of the individuals without further detail. Disclosure of the names would not reveal any employment history except that the individuals had made at least ten passages in the pilotage area.

The burden is on those refusing to disclose the information (the shipowners) to prove that the information was confidential and that it was consistently treated as such by the Association. A bare assertion to that effect is not sufficient. The consequences of disclosure must also be considered. The government's ability to obtain the information in question would not be compromised by disclosure of the names since it is required by law. It is information which the shipowners must divulge if they wish to take advantage of the exemption. The shipowners had not established that disclosure of this information would adversely affect their competitive positions. The exception in clause 4(1)(c)(iii)(C) applies to ships, not individuals, although certificates are issued to individuals by shipowners. Thus, the individuals do not have an automatic right to transfer their certificates to another ship. Finally, the information was available to anyone who could identify by sight the masters or deck watch officers on the ships in question.

Application of the four criteria in the Supreme Court of Canada decision, *Slavutych v. Baker et al.* indicates that the list of names is not confidential: 1) the names did not originate in a confidence that they would not be disclosed 2) confidentiality was not essential to maintaining the relation between the parties since communication of the names is required by law 3) there was no obligation on the parties to sedulously foster relations 4) disclosure of the communications would not cause permanent injury. Whatever injury disclosure might cause would not outweigh the benefit of correct disposal of the litigation, which must reflect the purpose of the Act, that is, to extend access to government records. The absolutely essential exceptions to the right of access must be specific and limited. The purpose of the *Pilotage Act* was to promote safe navigation, not to protect the commercial interests of shipowners. The exemption favoured the owners but did not place them outside the *Access to Information Act*.

The technical objection as to the status of the pilots' federation could not be sustained. Although the name of the Federation appeared in the box on the application form as applicant,

des individus (c'est-à-dire que l'individu avait effectué au moins dix voyages d'aller). L'association des propriétaires de navires, tierce-partie, s'est opposée à la divulgation en vertu de l'alinéa 20(1)(b) de la Loi pour le motif qu'il s'agissait de renseignements de nature confidentielle et commerciale qui sont traités a comme tels de façon constante.

À l'audition, l'avocat de la tierce-partie a soulevé l'objection selon laquelle la Fédération des pilotes ne pouvait obtenir un redressement sous le régime de la Loi parce qu'elle n'était ni un citoyen canadien ni un résident permanent.

Jugement: La demande devrait être accueillie.

Le nom d'un individu ne constitue pas un renseignement personnel à moins que la divulgation du nom ne révèle des renseignements personnels à son sujet. L'Administration pourrait tout simplement procéder au prélèvement prévu à l'article 25 et ne fournir que les noms des individus en question, sans autres détails. La divulgation des noms ne révèle aucun antécédent professionnel, si ce n'est le fait que les individus en question ont effectué au moins dix voyages dans la zone de pilotage. c

Il incombe à ceux qui refusent de donner les renseignements d (les propriétaires de navires) de prouver que ceux-ci sont de nature confidentielle et qu'ils ont été traités comme tels de façon constante par l'Association. Une simple affirmation à cet égard ne suffit pas. Il faut s'interroger également sur les conséquences de la divulgation. La révélation des noms ne compromettrait pas la capacité du gouvernement d'obtenir les renseignements en question puisque la Loi le veut. Ce sont les renseignements que les propriétaires de navires doivent divulguer s'ils veulent bénéficier de l'exemption. Les propriétaires de navires n'ont pas prouvé que la divulgation de ces renseignements nuirait à leur compétitivité. L'exception prévue à la disposition 4(1)(c)(iii)(C) vise les navires, et non les individus, bien que les propriétaires de navires délivrent les certificats à f des individus. Ainsi donc, les individus n'ont pas automatiquement le droit de transporter leurs certificats sur un autre navire. En dernier lieu, les renseignements étaient disponibles pour tous ceux qui pouvaient visiblement identifier les capitaines ou officiers de pont à bord des navires en question.

L'application des quatre critères adoptés par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Slavutych c. Baker et autres* démontre que la liste des noms n'est pas confidentielle: 1) les noms n'ont pas été transmis confidentiellement avec l'assurance qu'ils ne seraient pas divulgués 2) le caractère confidentiel n'était pas essentiel au maintien des relations entre les parties puisque la communication des noms est exigée par la loi 3) les parties n'étaient pas tenues de maintenir des relations assidues 4) la divulgation des communications ne causerait pas un préjudice permanent. Tout préjudice que la divulgation pourrait causer ne l'emporterait pas sur l'avantage d'une juste décision, qui doit refléter l'objet de la Loi, à savoir l'élargissement de l'accès aux documents de l'Administration. Les seules exceptions indispensables au droit d'accès doivent être précises et limitées. La *Loi sur le pilotage* vise à assurer la sécurité de la navigation, et non à protéger les intérêts commerciaux des armateurs. L'exemption favorise les propriétaires mais ne les soustrait pas à la *Loi sur l'accès à l'information*. g

L'objection technique quant au statut de la Fédération des pilotes ne saurait être retenue. Bien que le nom de la Fédération ait figuré à titre de requérante dans la boîte se trouvant sur j

Jacques Noël had signed the statement of having status as a citizen or permanent resident. His name was given as applicant in orders concluding two preliminary conferences. The objection was a last-minute argument not previously raised.

la formule de demande, c'est Jacques Noël qui a signé la déclaration portant qu'il avait la qualité de citoyen et de résident permanent. Son nom est apparu à titre de requérant dans les ordonnances auxquelles ont abouti deux conférences préliminaires. L'objection constituait un argument de dernière heure qui n'avait pas auparavant été soulevé.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Access to Information Act, S.C. 1980-81-82-83, c. 111 (Schedule I), ss. 2, 4, 19(1), 20(1)(b),(c),(d), 25, 48, 49. ^b

Great Lakes Pilotage Regulations, C.R.C., c. 1266, s. 4(1)(c)(iii)(C) (as am. by SOR/83-256, s. 1).

Immigration Act, 1976, S.C. 1976-77, c. 52.

Pilotage Act, S.C. 1970-71-72, c. 52, ss. 12, 14(1)(c), 16.

Privacy Act, S.C. 1980-81-82-83, c. 111 (Schedule II), s. 3. ^c

LOIS ET RÈGLEMENTS

Loi sur l'accès à l'information, S.C. 1980-81-82-83, chap. 111 (annexe I), art. 2, 4, 19(1), 20(1)(b),(c),(d), 25, 48, 49.

Loi sur la protection des renseignements personnels, S.C. 1980-81-82-83, chap. 111 (annexe II), art. 3.

Loi sur le pilotage, S.C. 1970-71-72, chap. 52, art. 12, 14(1)c), 16.

Loi sur l'immigration de 1976, S.C. 1976-77, chap. 52.

Règlement de pilotage des Grands lacs, C.R.C., chap. 1266, art. 4(1)c)(iii)(C) (mod. par DORS/83-256, art. 1).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Maislin Industries Limited v. Minister for Industry, Trade and Commerce, [1984] 1 F.C. 939 (T.D.); *National Parks and Conservation Ass'n v. Morton*, 498 F.2d 765 (D.C. Cir. 1974); *Ivanhoe Citrus Ass'n v. Handley*, 612 F.Supp. 1560 (D.C.D.C. 1985); *Getman v. N.L.R.B.*, 450 F.2d 670 (D.C. Cir. 1971); *Slavutych v. Baker et al.*, [1976] 1 S.C.R. 254. ^e

CONSIDERED:

Great Lakes Pilotage Authority Ltd. v. Misener Shipping Ltd., [1987] 2 F.C. 431 (T.D.). ^f

AUTHORS CITED

Wigmore on Evidence, vol. 8, 3rd ed., John T. McNaughton, Boston: Little, Brown and Company, 1961. ^g

COUNSEL:

Jean Leduc and Nathalie Bédard for applicant. ^h

Laurent Fortier for respondent.

Philippe C. Vachon for third party.

SOLICITORS:

Desjardins, Ducharme, Desjardins & Bourque, Montréal, for applicant.

Stikeman, Elliott, Montréal, for respondent.

McMaster, Meighen, Montréal, for third party. ^j

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Maislin Industries Limited c. Ministre de l'Industrie et du Commerce, [1984] 1 C.F. 939 (1^{re} inst.); *National Parks and Conservation Ass'n v. Morton*, 498 F.2d 765 (D.C. Cir. 1974); *Ivanhoe Citrus Ass'n v. Handley*, 612 F.Supp. 1560 (D.C.D.C. 1985); *Getman v. N. L. R. B.*, 450 F.2d 670 (D.C. Cir. 1971); *Slavutych c. Baker et autres*, [1976] 1 R.C.S. 254.

DÉCISION EXAMINÉE:

Great Lakes Pilotage Authority Ltd. c. Misener Shipping Ltd., [1987] 2 C.F. 431 (1^{re} inst.).

DOCTRINE

Wigmore on Evidence, vol. 8, 3rd ed., John T. McNaughton, Boston: Little, Brown and Company, 1961.

AVOCATS:

Jean Leduc et Nathalie Bédard pour le requérant.

Laurent Fortier pour l'intimée.

Philippe C. Vachon pour la tierce-partie.

PROCUREURS:

Desjardins, Ducharme, Desjardins & Bourque, Montréal, pour le requérant.

Stikeman, Elliott, Montréal, pour l'intimée.

McMaster, Meighen, Montréal, pour la tierce-partie.

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

DUBÉ J.: The applicant, a former president and member of the Federation for the St. Lawrence River and Great Lakes Pilots ("the Federation"), was denied certain information by the respondent Great Lakes Pilotage Authority Ltd. ("the Authority") and subsequently filed a complaint with the Information Commissioner, who dismissed the complaint.

In the case at bar the applicant is seeking the names of masters and deck watch officers who are not subject to compulsory pilotage on the Great Lakes under the exception made in clause 4(1)(c)(iii)(C) of the *Great Lakes Pilotage Regulations*¹ ("the clause"), which reads as follows:

4. (1) Subject to subsection (2), every ship of more than 300 gross registered tons is subject to compulsory pilotage unless it is

(c) a ship that

(iii) is under the conduct of a master or deck watch officer who

(C) has been certified within the preceding twelve months by the owner of the ship as having completed, in the three year period preceding the date of the certificate, in the capacity of master or deck watch officer, not less than ten one-way passages of the compulsory pilotage area in which the ship is navigating; . . .

It must be borne in mind at the outset that the purpose of the *Access to Information Act*² ("the Act"), as defined in section 2, 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." Further, section 48 of the Act provides that "the burden of establishing that the head of a government institution is authorized to refuse to disclose a record requested under this Act or a part thereof shall be on the government institution concerned."

¹ C.R.C., c. 1266 (as am. by SOR/83-256, s. 1).

² S.C. 1980-81-82-83, c. 111 (Schedule I), section 2.

Voici les motifs de l'ordonnance rendus en français par

LE JUGE DUBÉ: Le requérant, ancien président et membre de la Fédération des pilotes du Saint-Laurent et des Grands Lacs («la Fédération»), s'est vu refuser certaines informations par l'intimée, l'Administration de pilotage des Grands Lacs, Ltée («l'Administration») et par la suite a porté plainte auprès du Commissaire à l'information lequel a rejeté ladite plainte.

En l'espèce, le requérant désire obtenir les noms des capitaines et officiers de pont non assujettis au pilotage obligatoire sur les Grands Lacs en vertu de l'exception prévue à la disposition 4(1)(c)(iii)(C) du *Règlement de pilotage des Grands lacs*¹ («la disposition»), lequel se lit comme suit:

4. (1) Sous réserve du paragraphe (2), est assujetti au pilotage obligatoire tout navire d'une jauge brute de plus de 300 tonneaux, sauf

c) un navire

(iii) qui est sous le commandement d'un capitaine ou d'un officier de pont

(C) qui possède un certificat délivré par le propriétaire du navire au cours des 12 dernier mois, qui atteste que le capitaine ou l'officier de pont a effectué dans la zone de pilotage obligatoire où le navire navigue, au moins 10 voyages d'aller au cours des trois années précédant la date du certificat; . . .

Il faut retenir au départ que l'objet de la *Loi sur l'accès à l'information*² («la Loi»), tel que défini au paragraphe 2, est «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». De plus, le paragraphe 48 de la Loi stipule que «la charge d'établir le bien-fondé du refus de communication totale ou partielle d'un document incombe à l'institution fédérale concernée».

¹ C.R.C., chap. 1266 (mod. par DORS/83-256, art. 1).

² S.C. 1980-81-82-83, chap. 111 (annexe I), article 2.

It is also worth noting that the *Pilotage Act*³ creates pilotage authorities the purpose of which, as stated in section 12, is to administer an efficient pilotage service within the region set out "in the interests of safety." To this end, an authority may make regulations establishing compulsory pilotage areas, and as provided in paragraph 14(1)(c), "prescribing the circumstances under which compulsory pilotage may be waived". Section 16 states that, except as otherwise provided, no person shall have the conduct of a ship within a compulsory pilotage area unless he is a licensed pilot or "a regular member of the complement of the ship who is the holder of a pilotage certificate for that area". The aforementioned section was thus enacted in accordance with these provisions to exempt certain certified individuals and so to except certain ships from compulsory pilotage on the Great Lakes. The applicant would like to know the names of these individuals.

In his letter to the applicant dated April 4, 1986 the Assistant Information Commissioner ("the Commissioner") states the reasons why he dismissed the applicant's complaint, based on subsection 19(1) and paragraphs 20(1)(b),(c) and (d) of the Act. Subsection 19(1) reads as follows:

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

We must accordingly consider forthwith section 3 of the *Privacy Act* [S.C. 1980-81-82-83, c. 111 (Schedule II)]:

3. ...

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

This is followed by several paragraphs the most relevant of which are:

3. ...

(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,

Il est opportun également de noter que la *Loi sur le pilotage*³ établit des administrations de pilotage dont l'objet, tel que prévu à l'article 12, est de gérer un service de pilotage efficace dans la région indiquée «pour la sécurité de la navigation». À cette fin, une administration peut établir des règlements généraux établissant des zones de pilotage obligatoire, et tel que stipulé à l'alinéa 14(1)(c), «prescrivant les circonstances dans lesquelles il peut y avoir dispense du pilotage obligatoire». L'article 16 prévoit que, sauf dispositions contraires, nul n'assurera la conduite d'un navire à l'intérieur d'une zone de pilotage obligatoire s'il n'est un pilote breveté ou «un membre régulier de l'effectif du navire qui est titulaire d'un certificat de pilotage pour cette zone». C'est donc en vertu de ces dispositions que le sous-alinéa précité a été établi pour exempter certains individus certifiés et qu'en conséquence certains navires sont soustraits du pilotage obligatoire sur les Grands Lacs. Le requérant veut connaître les noms de ces individus.

Dans sa lettre au requérant en date du 4 avril 1986 le Commissaire adjoint à l'information («le Commissaire») présente les motifs pour lesquels il a rejeté la plainte du requérant, lesquels sont basés sur le paragraphe 19(1) et les alinéas 20(1)(b),(c) et (d) de la Loi. Le paragraphe 19(1) se lit comme suit:

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*.

Il est donc utile de reproduire immédiatement l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* [S.C. 1980-81-82-83, chap. 111 (annexe II)]:

3. ...

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

Suivent plusieurs alinéas dont voici les plus pertinents:

3. ...

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;

³ S.C. 1970-71-72, c. 52.

³ S.C. 1970-71-72, chap. 52.

(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, [My emphasis.]

It is also useful to refer to section 25 of the Act, which provides that a government institution which refuses to disclose a record is required to “disclose any part of the record that does not contain . . . any such information or material” to the applicant. In the case at bar, therefore, this provision could authorize the Authority to deny certain confidential information while at the same time obliging it to provide the names of individuals if it is found that the mere publication of the names, severed from other information, does not affect the confidentiality of that other information.

To begin with, the Commissioner argued that the information requested is confidential under subsection 19(1) of the Act and the definitions contained in section 3 of the *Privacy Act*, since in his submission the list of masters and deck watch officers contains personal information on the individuals in question, in particular information regarding their employment history, and merely disclosing their names would reveal information about them.

The Commissioner pointed out that these individuals are not government employees and do not work under a contract with a government institution. Their names are supplied to the Authority by letters from shipowners, which contain more than each individual’s name. They also indicate the occupation, name of employer, name of ship and the fact that he has completed at least ten passages, which is employment history.

I do not think this first concern of the Commissioner is wholly valid. An individual’s name does not constitute personal information unless, as provided in paragraph 3(i) of the *Privacy Act*, disclosure of the name itself would reveal (personal) information about the individual. In the case at bar, the Authority could simply use the severance mentioned in section 25 of the Act and give only the names of the individuals in question, without further detail. This would of course mean that persons with these names are masters or deck

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. [Mon soulignement.]

a Il est utile de se référer également à l’article 25 de la Loi qui prévoit que l’institution fédérale ayant refusé la communication d’un document est tenu «d’en communiquer les parties dépourvues des renseignements en cause» au requérant. En l’espèce, cette disposition pourrait donc autoriser l’Administration à refuser certains renseignements confidentiels tout en l’obligeant à fournir les noms des individus, s’il est déterminé que la seule publication des noms, expurgés des autres renseignements, n’affecte pas la confidentialité des autres renseignements.

Dans un premier temps, le Commissaire prétend que les renseignements demandés sont confidentiels en vertu du paragraphe 19(1) de la Loi et des définitions prévues à l’article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* vu que, selon lui, la liste des capitaines et officiers de pont renferme des renseignements personnels relativement aux individus concernés, plus particulièrement des informations relatives à leurs antécédents professionnels, et que la seule divulgation de leurs noms révélerait des renseignements à leur sujet.

f Le Commissaire souligne que ces individus ne sont pas des employés du gouvernement et qu’ils ne travaillent pas en vertu d’un contrat auprès d’une institution gouvernementale. Leurs noms sont communiqués à l’Administration par lettres de la part des propriétaires des navires, lesquelles contiennent plus que le nom de chaque individu. Elles comprennent également l’occupation, le nom de l’employeur, le nom du navire et le fait qu’il a complété au moins 10 voyages, donc des antécédents professionnels.

Cette première préoccupation de la part du Commissaire ne me paraît pas tellement valable. Le nom d’un individu ne constitue pas un renseignement personnel, à moins que, tel que prévu à l’alinéa 3i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, la seule divulgation du nom révélerait des renseignements (personnels) à son sujet. En l’espèce, l’Administration pourrait tout simplement procéder au prélèvement prévu à l’article 25 de la Loi et ne fournir que les noms des individus en question, sans autres détails. Il en

watch officers who meet the requirements of the clause. Disclosure of the names alone would not reveal any employment history, apart from the fact that the individuals in question had made at least ten passages in the Great Lakes pilotage area during the three years in question.

The second objection to disclosure of the information requested, which is actually the fundamental objection made by the third party, the shipowners' association ("the Association"), is that such information is third party information and that under paragraph 20(1)(b) of the Act the head of a government institution is required to refuse to disclose any record containing confidential information treated as such. The provision reads as follows:

20. (1) Subject to this section, the head of a government institution shall refuse to disclose any record requested under this Act that contains

(b) financial, commercial, scientific or technical information that is confidential information supplied to a government institution by a third party and is treated consistently in a confidential manner by the third party; [My emphasis.]

Financial, scientific or technical information is of course not at issue here. The Association alleged that commercial information is at issue. It was common ground that such information was provided by the Association. However, it still had to be proven, and the burden of doing so was on those refusing to disclose the information, that the information in question was not only confidential but was consistently treated as such by the Association.

In *Maislin Industries Limited v. Minister for Industry, Trade and Commerce*,⁴ the first Canadian decision on the point, the Associate Chief Justice dealt with the confidentiality of records. He said this, at pages 944-945:

The question here is primarily one of fact. It is not sufficient that Maislin considered the information to be confidential, as I am sure it did, when it was supplied for the purpose of securing Government loan guarantees. It must also have been kept confidential by both parties, and obviously, therefore, must not have been otherwise disclosed, or available from sources to

⁴ [1984] 1 F.C. 939 (T.D.).

résulterait, évidemment, que les porteurs de ces noms sont des capitaines ou des officiers de pont qui répondent aux exigences de la disposition. Cette seule divulgation ne révèle aucun antécédent professionnel, si ce n'est le fait que les individus en question ont effectué au moins 10 voyages dans la zone de pilotage des Grands Lacs au cours des trois années en question.

La deuxième objection à la communication des renseignements demandés, en réalité l'objection fondamentale posée par la tierce-partie, l'association des propriétaires des navires, (l'«Association»), est à l'effet que ces renseignements constituent des renseignements de tiers et que le responsable d'une institution fédérale est tenu en vertu de l'alinéa 20(1)(b) de la Loi de refuser la communication d'un document contenant des renseignements s'ils sont de nature confidentielle et sont traités comme tels. La disposition se lit comme suit:

20. (1) Le responsable d'une institution fédérale est tenu, sous réserve des autres dispositions du présent article, de refuser la communication de documents contenant:

b) des renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques fournis à une institution fédérale par un tiers, qui sont de nature confidentielle et qui sont traités comme tels de façon constante par ce tiers; [Mon soulignement.]

Il ne peut s'agir ici, bien sûr, de renseignements financiers, scientifiques ou techniques. L'Association allègue qu'il s'agit ici de renseignements commerciaux. Il est constant que ces renseignements ont été fournis par l'Association. Il reste à prouver, cependant, et le fardeau de la preuve incombe à ceux qui refusent de donner les renseignements, que les renseignements en question sont non seulement de nature confidentielle, mais qu'ils ont été traités comme tels de façon constante par l'Association.

Dans *Maislin Industries Limited c. Ministre de l'Industrie et du Commerce*⁴ la première décision canadienne en la matière, le juge en chef adjoint a traité de la confidentialité de documents. Il a dit ceci aux pages 944 et 945:

La question à trancher en l'espèce est donc principalement une question de fait. Il ne suffit pas que Maislin ait considéré, comme elle l'a certainement fait, que les renseignements étaient confidentiels quand ils ont été fournis dans le but d'obtenir du gouvernement des garanties d'emprunts. Il faut aussi qu'ils aient été gardés confidentiels par les deux parties et doivent

⁴ [1984] 1 C.F. 939 (1^{re} inst.).

which the public has access. In the final analysis, having read the report, I am not persuaded that it is exempt from disclosure on the basis of paragraph 20(1)(c). That assessment is confirmed in the cross-examinations of Alan Maislin, George E. Bennett, Jr. and Johnson Smith.

In other words, it is not sufficient for the shipowners to allege that confidentiality existed and was maintained for the names of the individuals. It must also be proven.

The Association filed affidavits from ten shipowners' representatives. The affidavits, which are quite brief and almost identical, state that the names of the individuals have always been treated confidentially, without further clarification. However, cross-examination disclosed that the names were simply sent by mail, without being marked "confidential" and with no visible indication of a desire for or expectation of confidentiality. The Authority said nothing on this point.

The Court must further consider the consequences of disclosure of commercial information. As the United States Court of Appeals noted in *National Parks and Conservation Ass'n v. Morton*,⁵ a case cited by Jerome A.C.J. in *Maislin*:

To summarize, commercial or financial matter is confidential for purposes of the exemption if disclosure of the information is likely to have either of the following effects: (1) to impair the Government's ability to obtain necessary information in the future; or (2) to cause substantial harm to the competitive position of the person from whom the information was obtained.

On the first requirement, it is clear that disclosure of the names of the individuals cannot in any way compromise the government's ability to obtain the information in question, since it is required by law and shipowners have no alternative but to provide the names if they wish to benefit from the exemption for their ships.

The Association alleged that disclosure of the names could affect the competitive positions of shipowners since the services of these individuals are in great demand. However, it was for the shipowners to present evidence of this. The short

⁵ 498 F.2d 765 (D.C. Cir. 1974), at p. 770.

donc évidemment ne pas avoir été divulgués d'une autre manière ni pouvoir être obtenus de sources auxquelles le public a accès. En dernière analyse, après avoir lu le rapport, je ne suis pas convaincu que l'on puisse refuser la divulgation sur la base de l'alinéa 20(1)c). Cette opinion est confirmée par les contre-interrogatoires de MM. Alan Maislin, George E. Bennett fils et Johnson Smith.

En d'autres mots, il n'est pas suffisant pour les propriétaires des navires d'alléguer l'existence et le maintien de la confidentialité des noms des individus. Il faut également le prouver.

L'Association a déposé les affidavits de dix représentants des propriétaires. Les affidavits, laconiques et presque identiques, déclarent que les noms des individus ont toujours été traités de façon confidentielle, sans autres précisions. Par contre, les contre-interrogatoires ont révélé que les noms ont été tout simplement expédiés par lettre à la poste, sans cote «confidentiel» et sans aucun indice visible de désir ou d'expectation de confidentialité. Quant à l'Administration, elle est demeurée silencieuse à ce sujet.

De plus, il faut s'interroger sur les conséquences de la divulgation de renseignements commerciaux. Tel que le soulignait la Cour d'appel des États-Unis dans l'arrêt *National Parks and Conservation Ass'n v. Morton*⁵, une cause citée par le juge en chef adjoint Jérôme dans l'affaire *Maislin*:

[TRADUCTION] En résumé, un renseignement commercial ou financier est confidentiel aux fins de l'exemption si la communication du renseignement peut avoir un ou l'autre des effets suivants: (1) compromettre la capacité du gouvernement d'obtenir à l'avenir des renseignements nécessaires; ou (2) nuire sérieusement à la compétitivité de la personne qui a fourni le renseignement.

Quant au premier critère, il est évident que la révélation des noms des individus ne peut compromettre en rien la capacité du gouvernement d'obtenir les renseignements en question, puisque la Loi le veut et que les armateurs n'ont pas d'autre alternative que de fournir les noms s'ils veulent bénéficier de l'exemption pour leurs navires.

L'Association allègue que la divulgation des noms peut affecter la compétitivité entre armateurs, puisque les services de ces individus sont recherchés. Il incombait cependant aux armateurs de faire cette preuve. Le maigre paragraphe de

⁵ 498 F.2d 765 (D.C. Cir. 1974), à la p. 770.

paragraph in each affidavit dealing with this matter is not entirely convincing:

7. It is commercial insofar as exemption from pilotage is taken into consideration when computing the freight and/or operating costs for a voyage and the carriage of cargo;

It should also be borne in mind that the clause does not apply to individuals but to the ships under their command. The clause specifies that the certificate is issued to the individuals by the shipowner. It does not automatically confer on the individuals in question a right to transfer their certificates to another ship. Moreover, there was no evidence that these individuals attempted to use the certificates for their personal benefit.

In another United States decision, *Ivanhoe Citrus Ass'n v. Handley*,⁶ the Court had to consider disclosure of the names of orange growers by the Department of Agriculture. It found that those who objected had not proven that the issuing of such a list would cause them substantial damage. Moreover, the names of growers could be obtained simply by visiting the orange groves. I quote, at page 1566:

Plaintiffs have made no showing that the release of the list will cause *substantial* harm to the competitive positions of the plaintiff handlers. Plaintiff's allegations of harm caused by Mr. Pecosolido's solicitation is at best speculative. Moreover, anyone can discover the names and addresses of growers, (the only information on the list), by visiting orange groves, and by other obvious means. Wilson Dec. 7-9; Weisman Dec. 4-8. Plainly, the release of the list cannot cause substantial harm to plaintiffs. The list, therefore, is not covered by FOIA exemption 4.

It is clear in the case at bar that the applicant Noël, or his fellow pilots, could identify by sight and obtain the names of the masters or deck watch officers on ships other than their own navigating on the Great Lakes.

In *Getman v. N.L.R.B.*,⁷ a decision by a United States Court of Appeals, an action was brought by law professors seeking to obtain from the United States National Labor Relations Board the names and addresses of employees eligible to vote in

chaque affidavit affecté à ce sujet n'est pas tellement convaincant:

[TRADUCTION] 7. Il s'agit d'une activité commerciale en ce sens que l'exemption du pilotage est prise en considération dans le calcul du coût d'un voyage et du transport d'une cargaison;

De plus, il y a lieu de retenir que la disposition ne vise pas les individus, mais bien les navires qui tombent sous le commandement de ces individus. La disposition spécifie que c'est le propriétaire du navire qui délivre le certificat aux individus. La disposition ne confère pas automatiquement aux individus en question le droit de transporter leurs certificats sur un autre navire. D'ailleurs, il n'y a aucune preuve à l'effet que ces individus ont tenté de se servir des certificats pour s'avantager personnellement.

Dans une autre décision américaine, *Ivanhoe Citrus Ass'n v. Handley*⁶ il s'agissait de la divulgation des noms de producteurs d'oranges de la part du Ministère de l'agriculture. La Cour a trouvé que ceux qui s'objectaient n'ont pas prouvé que la production d'une telle liste leur causerait un dommage substantiel. De plus, les noms des producteurs pouvaient être obtenus simplement en visitant les orangers. Je cite à la page 1566:

[TRADUCTION] Les demandeurs n'ont pas démontré que la communication de la liste nuira *sensiblement* à la compétitivité des manutentionnaires demandeurs. Les allégations de ces derniers quant au préjudice causé par la demande de M. Pecosolido sont pour le moins conjecturales. De plus, n'importe qui peut découvrir les noms et les adresses des producteurs (les seuls renseignements figurant sur la liste), en visitant les orangers et par d'autres moyens évidents. Déclaration Wilson 7-9 déc.; déclaration Weisman 4-8 déc. De toute évidence, la communication de la liste ne pourra occasionner aucun préjudice important aux demandeurs. Par conséquent, cette liste n'est pas visée par l'exemption 4 de la FOIA.

En l'espèce, il est clair que le requérant Noël, ou ses collègues pilotes, pourraient visiblement identifier et obtenir les noms des capitaines ou officiers de pont à bord de navires naviguant sur les Grands Lacs qui ne sont pas des leurs.

Dans l'affaire *Getman v. N.L.R.B.*,⁷ une décision d'une Cour d'appel américaine, il s'agissait d'une action de la part de professeurs de droit voulant obtenir du National Labor Relations Board américain les noms et adresses des employés

⁶ 612 F.Supp. 1560 (D.C.D.C. 1985).

⁷ 450 F.2d 670 (D.C. Cir. 1971).

⁶ 612 F.Supp. 1560 (D.C.D.C. 1985).

⁷ 450 F.2d 670 (D.C. Cir. 1971).

certain elections. The Court noted that employers were legally required to provide these names, which were provided without any promise of confidentiality by the Board, and that the names therefore could not be described as commercial or financial secrets. I quote, at page 673:

Obviously, a bare list of names and addresses of employees which employers are required by law to give the Board, without any express promise of confidentiality, and which cannot be fairly characterized as "trade secrets" or "financial" or "commercial" information is not exempted from disclosure by Sub-section (b)(4).

In *Slavutych v. Baker et al.*,⁸ the Supreme Court of Canada had to consider the nature of a record marked "confidential", and at that time it restated four essential conditions, taken from *Wigmore on Evidence*, if communications are to be privileged and cannot be disclosed. I quote, at page 260:

"(1) The communications must originate in a *confidence* that they will not be disclosed.

(2) This element of *confidentiality must be essential* to the full and satisfactory maintenance of the relation between the parties.

(3) The *relation* must be one which in the opinion of the community ought to be sedulously *fostered*.

(4) The *injury* that would inure to the relation by the disclosure of the communications must be *greater than the benefit* thereby gained for the correct disposal of litigation."

The application of these four criteria to the case at bar clearly indicates that the list of names of the individuals is not confidential. First, there is no evidence that the names originated in a confidence that they would not be disclosed. Second, confidentiality is not essential to maintaining the relation between the parties, since communication of the names is required by the clause. Third, in the case at bar there is no obligation on the parties to sedulously foster relations. Fourth, it was not established that disclosure of the communications would cause any permanent injury: whatever injury might be supposed to occur would certainly not be greater than the benefit of correct disposal of the litigation, which in the case at bar must reflect the purpose of the Act, namely extending

éligibles à voter à certaines élections. La Cour a noté que les employeurs étaient légalement obligés de fournir ces noms, lesquels étaient fournis sans promesse de confidentialité de la part du Board, et que ces noms ne pouvaient donc être caractérisés comme étant des secrets commerciaux ou financiers. Je cite à la page 673:

[TRADUCTION] Évidemment, une simple liste des noms et adresses des employés, que les employeurs sont tenus en vertu de la loi de remettre à la Commission, sans aucune promesse expresse de confidentialité, et qui ne saurait légitimement être caractérisée comme contenant des «secrets industriels» ou des renseignements de caractère «financier» ou «commercial», n'est pas exemptée de communication par l'alinéa (b)(4).

La Cour suprême du Canada dans l'affaire *Slavutych c. Baker et autres*⁸ devait se pencher sur la nature d'un document portant la cote «confidentiel» et, à cette occasion, a repris quatre conditions essentielles prises de *Wigmore on Evidence* pour que des communications soient privilégiées et qu'on ne puisse les divulguer. Je cite à la page 260:

«(1) Les communications doivent avoir été transmises *confidentiellement* avec l'assurance qu'elles ne seraient pas divulguées.

(2) Le caractère *confidentiel doit être un élément essentiel* au maintien complet et satisfaisant des relations entre les parties.

(3) Les *relations* doivent être de la nature de celles qui, selon l'opinion de la collectivité, doivent être *entretenues* assidûment.

(4) Le *préjudice* permanent que subirait les relations par la divulgation des communications doit être *plus considérable que l'avantage* à retirer d'une juste décision.»

L'application de ces quatre critères à la présente cause démontre clairement que la liste des noms des individus n'est pas confidentielle. Premièrement, il n'y a aucune preuve que les noms ont été transmis confidentiellement avec l'assurance qu'ils ne seraient pas divulgués. Deuxièmement, le caractère confidentiel n'est pas essentiel au maintien des relations entre les parties, puisque la communication des noms est exigée par la disposition. Troisièmement, en l'espèce, il n'y a aucune obligation de la part des parties de maintenir des relations assidues. Quatrièmement, il n'a pas été établi que la divulgation des communications causerait quelque préjudice permanent que ce soit: tout préjudice qui pourrait être supposé n'est sûrement pas plus considérable que l'avantage d'une juste décision qui,

⁸ [1976] 1 S.C.R. 254.

⁸ [1976] 1 R.C.S. 254.

the laws of Canada to provide a right of access to government records.

On this last point I should also mention that the *Pilotage Act* was not enacted primarily to protect the commercial interests of shipowners, but in the interests of safe navigation, as stated in section 12 of the Act. It is for this very reason that a pilotage service is made compulsory in certain designated areas. The exception accorded under this clause to certain ships, which have masters or deck watch officers on board with special experience, favours the owners of those ships but does not as a further consequence create an exemption allowing such owners to place themselves outside the Act. Once again, it must be borne in mind that the purpose of the Act is to extend access to records and that the absolutely essential exceptions to this right must be specific and limited.

Further, in a recent judgment of this Court, *Great Lakes Pilotage Authority Ltd. v. Misener Shipping Ltd.*,⁹ Denault J., who in his judgment stressed the importance of maritime safety, did not hesitate to name two individuals (Masters M. Armstrong and E. Grieve) who met the requirements of the clause.

At the hearing counsel for the third party raised a technical objection that, under the provisions mentioned in section 4 of the Act, only (a) Canadian citizens or (b) permanent residents within the meaning of the *Immigration Act, 1976* [S.C. 1976-77, c. 52] are entitled to access to information. He concluded that the Federation did not meet either of these criteria.

On the application form dated March 4, 1985 the name of the Federation appears in the box titled "Identification of Applicant". The following statement is printed at the bottom of the form:

I have a right of access to government records under the *Access to Information Act* by virtue of my status as a Canadian citizen, permanent resident within the meaning of the *Immigration Act, 1976*, by Order of the Governor in Council pursuant to subsection 4(2) of the *Access to Information Act*.

⁹ [1987] 2 F.C. 431 (T.D.).

en l'occurrence, doit refléter l'objet de la Loi, à savoir l'élargissement de l'accès aux documents de l'Administration.

À ce dernier chapitre, je me dois également de souligner que la *Loi sur le pilotage* n'a pas été promulguée dans le but principal de protéger les intérêts commerciaux des armateurs, mais plutôt pour assurer la sécurité de la navigation, tel que déclaré à l'article 12 de cette Loi. C'est précisément dans ce but que le service de pilotage est rendu obligatoire dans certaines zones désignées. L'exception accordée par le biais de la disposition à certains navires, ayant à bord des capitaines ou officiers de pont affichant une expérience particulière, favorise les propriétaires de ces navires mais n'ouvre pas par ricochet une exemption permettant à ces propriétaires de se soustraire à la Loi. Encore une fois, il faut retenir que l'objet de cette Loi est d'élargir l'accès aux documents et que les seules exceptions indispensables à ce droit doivent être précises et limitées.

D'ailleurs, dans une décision récente de cette Cour, *Great Lakes Pilotage Authority Ltd. c. Misener Shipping Ltd.*,⁹ le juge Denault, qui dans son jugement souligne l'importance de la sécurité maritime, n'hésite pas à nommer deux individus (les capitaines M. Armstrong et E. Grieve), lesquels rencontraient les conditions de la disposition.

À l'audition, le procureur de la tierce-partie a soulevé une objection technique à l'effet qu'en vertu des dispositions prévues à l'article 4 de la Loi seuls ont droit d'accès à l'information (a) les citoyens canadiens ou (b) les résidents permanents au sens de la *Loi sur l'immigration de 1976* [S.C. 1976-77, chap. 52]. Il en conclut que la Fédération ne répond à aucun de ces deux critères.

Effectivement, à la formule de demande en date du 4 mars 1985 le nom de la Fédération apparaît dans la boîte intitulée «identité du requérant». Par contre, l'affirmation suivante est imprimée au bas de la formule:

[TRADUCTION] J'ai droit à l'accès aux documents gouvernementaux en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, et ce, en raison de mon statut de citoyen canadien et en ma qualité de résident permanent au sens de la *Loi sur l'immigration de 1976*, par un décret du gouverneur en conseil pris en vertu du paragraphe 4(2) de la *Loi sur l'accès à l'information*.

⁹ [1987] 2 C.F. 431 (1^{re} inst.).

This statement is signed by the applicant Jacques Noël. The correspondence that follows is addressed to Jacques Noël and answered by him until his counsel come into the picture. The legal action was brought in the name of Jacques Noël. In addition, two preliminary conferences were held before me, on December 1, 1986 and March 2, 1987. These two conferences were concluded by two orders on which the name of Jacques Noël is given as the applicant. No objection was raised at these two preliminary appearances or at the hearing itself, except for this last-minute argument. This objection cannot be sustained.

Under the provisions of section 49 of the Act, therefore, I find for the applicant and direct the respondent Great Lakes Pilotage Authority to disclose to the applicant the names of the individuals who hold a certificate issued by the shipowners or have been in any manner certified by the shipowners pursuant to the provisions of clause 4(1)(c)(iii)(C) of the *Great Lakes Pilotage Regulations*. In the circumstances I award costs to the applicant, payable by the third party. The respondent and the third party shall each be responsible for their own costs.

Cette déclaration est signée par le requérant Jacques Noël. La correspondance qui suit est adressée à Jacques Noël et répondue par lui-même, jusqu'à l'arrivée de ses procureurs. Les procédures légales sont intentées au nom de Jacques Noël. De plus, deux conférences préliminaires ont été tenues devant moi-même, soit le 1^{er} décembre 1986 et le 2 mars 1987. Ces deux conférences ont été coiffées de deux ordonnances où le nom de Jacques Noël apparaît à titre de requérant. Aucune objection n'a été soulevée au cours de ces deux comparutions préliminaires, ni au cours de l'instruction elle-même, excepté cet argument de dernière heure. Il n'y a pas lieu de retenir cette objection.

Je conclus donc, en vertu des dispositions de l'article 49 de la Loi, au bon droit du requérant et j'ordonne à l'intimée, l'Administration de pilotage des Grands Lacs, de communiquer au requérant les noms des individus qui possèdent un certificat délivré par les propriétaires de navires, ou qui ont été certifiés de toute autre façon par les propriétaires de navires conformément aux dispositions de la disposition 4(1)(c)(iii)(C) du *Règlement de pilotage des Grands lacs*. Dans les circonstances, j'accorde les frais et dépens au requérant, payables par la tierce-partie. L'intimée et la tierce-partie porteront chacune leurs propres frais.