

T-421-04  
2006 FC 132

T-421-04  
2006 CF 132

**The Information Commissioner of Canada**  
(Applicant)

**Commissaire à l'information du Canada** (*demandeur*)

v.

c.

**The Minister of Industry** (*Respondent*)

**Ministre de l'Industrie** (*défendeur*)

*INDEXED AS: CANADA (INFORMATION COMMISSIONER) v. CANADA (MINISTER OF INDUSTRY) (F.C.)*

*RÉPERTORIÉ : CANADA (COMMISSAIRE À L'INFORMATION) c. CANADA (MINISTRE DE L'INDUSTRIE) (C.F.)*

Federal Court, Kelen J.—Ottawa, January 25, 26 and February 13, 2006.

Cour fédérale, le juge Kelen—Ottawa, 25 et 26 janvier et 13 février 2006.

*Access to Information — Judicial review of Chief Statistician of Canada's refusal to disclose individual census returns to Algonquin Bands seeking to research, validate Aboriginal land claim — Chief Statistician relying on Statistics Act, s. 17(1), prohibiting disclosure of individual returns subject to exceptions under s. 17(2) — Whether information sought by Bands "information available to the public under any statutory or other law" pursuant to Statistics Act, s. 17(2)(d) — Here, information available to member of public (Algonquin Bands) pursuant to statutory or other law (Constitutional Act, 1982, s. 35; Privacy Act, s. 8(2)(k); Crown's common-law duties towards Aboriginal people) — Application allowed.*

*Accès à l'information — Contrôle judiciaire du refus du statisticien en chef du Canada de communiquer des renseignements personnels recueillis lors de recensements à des bandes algonquines cherchant à établir une revendication territoriale d'Autochtone — Ce refus était fondé sur l'art. 17(1) de la Loi sur la statistique, qui interdit de révéler les renseignements personnels recueillis lors de recensements, sous réserve des exceptions prévues à l'art. 17(2) — Les renseignements réclamés par les bandes étaient-ils des « renseignements mis à la disposition du public en vertu d'une loi ou de toute autre règle de droit » au sens de l'art. 17(2)(d) de la Loi sur la statistique — En l'espèce, les renseignements réclamés par les bandes algonquines étaient des renseignements mis à la disposition du public (les bandes algonquines) en vertu d'une loi ou de toute autre règle de droit (en l'occurrence, l'art. 35 de la Loi constitutionnelle de 1982, l'art. 8(2)(k) de la Loi sur la protection des renseignements personnels et les obligations imposées par la common law à Sa Majesté envers les peuples autochtones) — Demande accueillie.*

*Constitutional Law — Aboriginal and Treaty Rights — Three Algonquin Bands seeking disclosure of individual census returns to research, validate Aboriginal land claim — Crown having common-law duty to act honourably, in good faith, as fiduciary with respect to Aboriginal land claims — These duties, now part of Constitution Act, 1982, s. 35, requiring Crown to disclose records sought — In event Statistics Act, s. 17, prohibiting disclosure of returns, that section inconsistent with Constitution Act, 1982, s. 35, of no force or effect pursuant to s. 52 of that Act as inconsistency not justified.*

*Droit constitutionnel — Droits ancestraux ou issus de traités — Trois bandes algonquines réclamaient la divulgation de renseignements personnels recueillis lors de recensements pour les aider à établir une revendication territoriale d'Autochtone — La common law oblige Sa Majesté à agir honorablement, de bonne foi et en qualité de fiduciaire en ce qui concerne les revendications territoriales des Autochtones — Ces obligations, qui ont été constitutionnalisées à l'art. 35 de la Loi constitutionnelle de 1982, obligeaient Sa Majesté à divulguer les renseignements demandés — Dans l'hypothèse où il interdirait la divulgation des données des recensements, l'art. 17 de la Loi sur la statistique est incompatible avec l'art. 35 de la Loi constitutionnelle de 1982 et, par application de l'art. 52 de la Loi constitutionnelle, il est inopérant parce qu'on n'a pas pu justifier cette incompatibilité.*

*Privacy — Three Algonquin Bands seeking disclosure of individual census returns pursuant to Privacy Act, s. 8(2)(k) — That section, allowing disclosure of personal information to Indian band for purpose of researching, validating land claim, statutory law within meaning of Statistics Act, s. 17(2)(d) (exception to Statistics Act, s. 17(1) prohibiting disclosure of individual census records).*

*Construction of Statutes — Statistics Act, s. 17(2)(d), providing exception to prohibition against disclosing individual census returns — Phrase “information available to the public” denoting records obtainable by general public, members or sections thereof, having right of access.*

This was an application for judicial review of the Chief Statistician of Canada’s refusal to disclose individual census returns. The refusal was made on the basis of subsection 17(1) of the *Statistics Act*, which prohibits the disclosure of such returns. The disclosure of the census records in issue was sought by Algonquin First Nation Bands researching and validating an Aboriginal land claim. Such a claim requires evidence of community continuity through time in terms of membership, land use and occupancy, and because no Band Lists existed before 1951, the records were allegedly a critically important source of proof. According to the Chief Statistician, paragraph 8(2)(k) of the *Privacy Act*, which allows the disclosure of personal information to an Indian band for the purpose of researching or validating a land claim, was subject to subsection 17(1) of the *Statistics Act*.

*Held*, the application should be allowed.

The census records sought were necessary and important for the Algonquin Bands to properly document their land claim. However, in order to determine whether the records were subject to production under the *Access to Information Act*, regard was had to section 24 of that Act, which provides that the head of a government institution shall refuse to disclose information where disclosure is restricted by or pursuant to any provision set out in Schedule II of the Act. Section 17 of the *Statistics Act* is one such provision, and it prohibits disclosure of information obtained under the Act subject to the discretionary exceptions under subsection 17(2). Paragraph 17(2)(d) allows the Chief Statistician to disclose “information available to the public under any statutory or

*Protection des renseignements personnels — Trois bandes algonquines réclamaient, en vertu de l’art. 8(2)(k) de la Loi sur la protection des renseignements personnels, la divulgation de renseignements personnels recueillis lors de recensements — Cet article, qui autorise la divulgation de renseignements personnels à une bande d’Indiens pour lui permettre d’établir une revendication territoriale, constitue « une loi » au sens de l’art. 17(2)(d) de la Loi sur la statistique (exception à l’art. 17(1) de la Loi sur la statistique, qui interdit de révéler les renseignements personnels recueillis lors de recensements).*

*Interprétation des lois — L’art. 17(2)(d) de la Loi sur la statistique prévoit une exception à l’interdiction de divulguer les renseignements personnels recueillis lors de recensements — L’expression « renseignements mis à la disposition du public » vise les documents pouvant être obtenus par le public en général, ou par des membres ou des parties du public, ayant un droit d’accès.*

Il s’agissait d’un recours en révision du refus du statisticien en chef du Canada de révéler des renseignements personnels recueillis lors de certains recensements. Ce refus était fondé sur le paragraphe 17(1) de la *Loi sur la statistique*, qui interdit de révéler ce type de renseignements personnels. La demande d’accès était présentée par des bandes algonquines, qui cherchaient à établir une revendication territoriale d’Autochtone. Pour ce faire, elles doivent obtenir des preuves de la continuité de leur communauté dans le temps tant pour ce qui est du nombre de leurs membres que de l’utilisation et de l’occupation du territoire et, comme il n’existait pas de listes de bandes avant 1951, les données des recensements constitueraient des éléments de preuve déterminants. Suivant le statisticien en chef, l’alinéa 8(2)(k) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, qui autorise la divulgation de renseignements à une bande d’Indiens pour lui permettre d’établir une revendication territoriale, ne s’appliquait pas, en raison du paragraphe 17(1) de la *Loi sur la statistique*.

*Jugement* : la demande doit être accueillie.

Les données des recensements réclamées étaient nécessaires et importantes pour permettre aux bandes algonquines de bien démontrer le bien-fondé de leur revendication territoriale. Toutefois, pour déterminer si l’on pouvait exiger la production des données des recensements en vertu de la *Loi sur l’accès à l’information*, on a tenu compte de l’article 24 de cette même loi, qui oblige les responsables d’institutions fédérales à refuser la divulgation de renseignements dont la communication est restreinte en vertu d’une disposition figurant à l’annexe II de cette loi, laquelle comprend l’article 17 de la *Loi sur la statistique*, qui interdit de communiquer les renseignements obtenus en vertu de la loi, sous réserve des exceptions prévues au paragraphe 17(2).

other law.” The question was whether the information sought met this criteria.

Section 35 of the *Constitution Act, 1982*, which protects Aboriginal and treaty rights, is “statutory or other law” within the meaning of paragraph 17(2)(d) of the *Statistics Act*. This is because the Crown has a common-law duty to act honourably, in good faith and as a fiduciary with respect to the Algonquin Bands’ land claim, duties which have also been constitutionalized to the extent that they relate to the Crown’s legal obligations under section 35 of the *Constitution Act, 1982* with respect to Aboriginal land claims. Paragraph 8(2)(k) of the *Privacy Act* is also statutory law within the meaning of paragraph 17(2)(d) of the *Statistics Act*.

As to the meaning of the phrase “information available to the public” in paragraph 17(2)(d) of the *Statistics Act*, the word “public” is used in that phrase as a noun. According to the *Canadian Oxford Dictionary*, the noun “public” has three meanings: the entirety of the community, members of the community, or a section of the community sharing a common status or interest. Each of these meanings is sufficient to meet the definition of “public” in paragraph 17(2)(d). The definition of the adjective “available” in that same dictionary suggested that the words “information available to the public” denote records capable of being obtained by the entire general public, or by members or sections thereof. To be capable of obtaining a given record requires a right of access.

For these reasons, the information sought by the Algonquin Bands was “information available to the public under any statutory or other law” pursuant to paragraph 17(2)(d) of the *Statistics Act* and could be disclosed to the Bands pursuant to paragraph 8(2)(k) of the *Privacy Act*.

In the alternative, if the respondent was prohibited from disclosing the individual census returns pursuant to section 17 of the *Statistics Act*, that section would have been inconsistent with section 35 of the *Constitutional Act, 1982* and, as such, of no force or effect pursuant to section 52 of that same Act unless the inconsistency could be justified, which it could not in the case at bar. It would be absurd if the Crown, which has the obligation to assist Aboriginal peoples with respect to

L’alinéa 17(2)d) permet au statisticien en chef d’autoriser la révélation des « renseignements mis à la disposition du public en vertu d’une loi ou de toute autre règle de droit ». Il s’agissait de savoir si les renseignements demandés répondaient à cette définition.

L’article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui protège les droits ancestraux et les droits issus de traités, constitue « une loi ou [. . .] autre règle de droit » au sens de l’alinéa 17(2)d) de la *Loi sur la statistique*. Cela tient au fait que la common law oblige Sa Majesté à agir honorablement, de bonne foi et en qualité de fiduciaire en ce qui concerne la revendication territoriale des bandes algonquines et que ces obligations ont été constitutionnalisées dans la mesure où elles se rapportent aux obligations légales imposées à la Couronne par l’article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* en ce qui concerne les revendications territoriales des Autochtones. L’alinéa 8(2)k) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* constitue aussi « une loi ou une règle de droit » au sens de l’alinéa 17(2)d) de la *Loi sur la statistique*.

Quant au sens de l’expression « *information available to the public* » (renseignements mis à la disposition du public) à l’alinéa 17(2)d) de la *Loi sur la statistique*, le mot « *public* » y est employé comme substantif. Suivant le *Canadian Oxford Dictionary*, le substantif « *public* » a trois acceptions, à savoir l’ensemble de la collectivité, certains membres de la collectivité ou une partie de la collectivité dont les membres ont une situation ou des intérêts en commun. Chacune des ces acceptions suffit pour répondre à la définition du mot « *public* » à l’alinéa 17(2)d). La définition de l’adjectif « *available* » que donne le même dictionnaire permet de penser que l’expression « *information available to the public* » vise les documents pouvant être obtenus par le public en général, ou par des membres ou des parties du public. Pour pouvoir obtenir un document déterminé, les membres du public doivent avoir un droit d’accès.

Pour ces motifs, les renseignements réclamés par les bandes algonquines étaient des « renseignements mis à la disposition du public en vertu d’une loi ou de toute autre règle de droit » au sens de l’alinéa 17(2)d) de la *Loi sur la statistique* et ils pouvaient être divulgués aux bandes algonquines en vertu de l’alinéa 8(2)k) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

À titre subsidiaire, dans l’hypothèse où il interdirait au défendeur de divulguer les données des recensements, l’article 17 de la *Loi sur la statistique* serait incompatible avec l’article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* et, par application de l’article 52 de cette Loi, il serait inopérant à moins qu’on puisse justifier cette incompatibilité, ce qu’on n’a pas réussi à faire en l’espèce. Il serait absurde que la Couronne, qui est tenue d’aider les peuples autochtones à établir leurs

their land claims, could suppress the evidence necessary for the proof of those claims.

revendications territoriales, puisse dissimuler les éléments de preuve nécessaires pour prouver les revendications territoriales en question.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Access to Information Act*, R.S.C., 1985, c. A-1, ss. 4 (as am. by S.C. 1992, c. 1, s. 144(F); 2001, c. 27, s. 202), 19, 24, 41, 42, 48, 49, Sch. II.  
*Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], ss. 35, 52.  
*Privacy Act*, R.S.C., 1985, c. P-21, s. 8(2)(k) (as am. by S.C. 2000, c. 7, s. 26).  
*Statistics Act*, R.S.C., 1985, c. S-19, s. 17(1),(2) (as am. by S.C. 1992, c. 1, s. 131), 18.1 (as enacted by S.C. 2005, c. 31, s. 1).

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Dr. Q v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 S.C.R. 226; (2003), 223 D.L.R. (4th) 599; [2002] 5 W.W.R. 1; 179 B.C.A.C. 170; 11 B.C.L.R. (4th) 1; 48 Admin. L.R. (3d) 1; 302 N.R. 34; 2003 SCC 19; *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police)*, [2003] 1 S.C.R. 66; (2003), 224 D.L.R. (4th) 1; 47 Admin. L.R. (3d) 1; 24 C.P.R. (4th) 129; 301 N.R. 41; 2003 SCC 8; *Pfizer Co. Ltd. v. Deputy Minister of National Revenue for Customs & Excise*, [1973] F.C. 3; (1973), 34 D.L.R. (3d) 537 (C.A.); *Canada (House of Commons) v. Vaid*, [2005] 1 S.C.R. 667; (2005), 252 D.L.R. (4th) 529; 28 Admin. L.R. (4th) 1; 41 C.C.E.L. (3d) 1; 333 N.R. 314; 2005 SCC 30; *R. v. Sparrow*, [1990] 1 S.C.R. 1075; (1990), 70 D.L.R. (4th) 385; [1990] 4 W.W.R. 410; 46 B.C.L.R. (2d) 1; 56 C.C.C. (3d) 263; [1990] 3 C.N.L.R. 160; 111 N.R. 241.

##### CONSIDERED:

*Delgamuukw v. British Columbia*, [1997] 3 S.C.R. 1010; (1997), 153 D.L.R. (4th) 193; 99 B.C.A.C. 161; [1998] 1 C.N.L.R. 14; 220 N.R. 161; *Haida Nation v. British Columbia (Minister of Forests)*, [2004] 3 S.C.R. 511; (2004), 245 D.L.R. (4th) 33; [2005] 3 W.W.R. 419; 19 Admin. L.R. (4th) 195; 206 B.C.A.C. 52; 36 B.C.L.R. (4th) 282; 11 C.E.L.R. (3d) 1; 327 N.R. 53; 2004 SCC 73.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

*Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 35, 52.  
*Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. (1985), ch. A-1, art. 4 (mod. par L.C. 1992, ch. 1, art. 144(F); 2001, ch. 27, art. 202), 19, 24, 41, 42, 48, 49, ann. II.  
*Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. (1985), ch. P-21, art. 8(2)k (mod. par L.C. 2000, ch. 7, art. 26).  
*Loi sur la statistique*, L.R.C. (1985), ch. S-19, art. 17(1), (2) (mod. par L.C. 1992, ch. 1, art. 131), 18.1 (édicte par L.C. 2005, ch. 31, art. 1).

#### JURISPRUDENCE CITÉE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES :

*Dr Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 R.C.S. 226; 2003 CSC 19; *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada)*, [2003] 1 R.C.S. 66; 2003 CSC 8; *Pfizer Co. Ltd. c. Sous-ministre du Revenu national (Douanes et Accise)*, [1973] C.F. 3 (C.A.); *Canada (Chambre des communes) c. Vaid*, [2005] 1 R.C.S. 667; 2005 CSC 30; *R. c. Sparrow*, [1990] 1 R.C.S. 1075.

##### DÉCISIONS EXAMINÉES :

*Delgamuukw c. Colombie-Britannique*, [1997] 3 R.C.S. 1010; *Nation Haida c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts)*, [2004] 3 R.C.S. 511; 2004 CSC 73.

## AUTHORS CITED

*Canadian Oxford Dictionary*, 2nd ed. Toronto: Oxford Univ. Press, 2004, "available", "public".  
*Oxford English Dictionary*, 2nd ed. Oxford: Clarendon Press, 1989, "available", "public".

APPLICATION for judicial review of a decision by the Chief Statistician of Canada refusing to disclose individual census returns to Algonquin Bands seeking the records to research and validate an Aboriginal land claim. Application allowed.

## APPEARANCES:

*Daniel Brunet and Jennifer Francis* for applicant.

*Patrick D. Bendin* for respondent.

## SOLICITORS OF RECORD:

*Office of the Information Commissioner of Canada*, Ottawa, for applicant.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.

*The following are the reasons for order rendered in English by*

[1] KELEN J.: The Information Commissioner seeks review under section 42 of the *Access to Information Act*, R.S.C., 1985, c. A-1 (the Access Act) of the refusal of the Chief Statistician of Canada to disclose certain census records for the years 1911, 1921, 1931 and 1941. Subsection 17(1) of the *Statistics Act*, R.S.C., 1985, c. S-19 prohibits disclosure of individual census returns. The Information Commissioner submits, *inter alia*, that the Crown has a constitutional obligation under section 35 of the *Constitution Act, 1982* [Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]] to disclose this information to an Aboriginal government for the purpose of validating a land claim.

## DOCTRINE CITÉE

*Canadian Oxford Dictionary*, 2nd ed. Toronto : Oxford Univ. Press, 2004, « available », « public ».  
*Oxford English Dictionary*, 2nd ed. Oxford : Clarendon Press, 1989, « available », « public ».

DEMANDE de contrôle judiciaire du refus du statisticien en chef du Canada de communiquer des renseignements personnels recueillis lors de recensements à des bandes algonquines, qui cherchent à établir une revendication territoriale autochtone. Demande accueillie.

## ONT COMPARU :

*Daniel Brunet et Jennifer Francis* pour le demandeur.

*Patrick D. Bendin* pour le défendeur.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

*Bureau du Commissaire à l'information du Canada*, Ottawa, pour le demandeur.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour le défendeur.

*Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance rendus par*

[1] LE JUGE KELEN : Conformément aux dispositions de l'article 42 de la *Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. (1985), ch. A-1, le Commissaire à l'information demande la révision de la décision prise par le statisticien en chef du Canada refusant de communiquer certains dossiers de recensement pour les années 1911, 1921, 1931 et 1941. Aux termes du paragraphe 17(1) de la *Loi sur la statistique*, L.R.C. (1985), ch. S-19, il est interdit de révéler les relevés de recensement. Le Commissaire à l'information prétend, entre autres, qu'en vertu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* [annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]], la Couronne a l'obligation constitutionnelle de communiquer cette information à un gouvernement autochtone aux fins d'établir le bien-fondé d'une revendication territoriale.

## Facts

[2] The following three Algonquin First Nation Bands (the Algonquin Bands) are located in north western Quebec and eastern Ontario:

1. the Barriere Lake Band;
2. the Wolf Lake Band; and
3. the Timiskaming Band.

On November 1, 2001 the Algonquin Bands made an access to information request to Statistics Canada, a part of the Department of Industry, for the census returns of 1911, 1921, 1931, and 1941 for the districts of Nipissing, North Renfrew, Renfrew and Timiskaming in the province of Ontario, and the districts of Pontiac, Témiscamingue, Wright and Yamaska in the province of Quebec.

[3] The access request was made by Mr. Peter D. I. Gangi, Director of the Algonquin Nation Secretariat, which represents the rights of the three Algonquin Bands.

[4] The Algonquin Bands are researching and validating an Aboriginal land claim which requires evidence of community continuity through time in terms of membership, land use and occupancy. Because of an absence of Band Lists before 1951, and other departmental files relating to their history, the census records are allegedly a critically important source of proof.

[5] On November 23, 2001 Statistics Canada denied the access request. The Algonquin Bands' communities complained to the Information Commissioner who investigated, and on December 3, 2003, reported to the respondent that the complaint was well founded and recommended that the respondent comply by disclosing the census records.

[6] On December 11, 2003, the Chief Statistician advised the applicant that the recommendation would

## Les faits

[2] Les trois bandes suivantes de la Première nation algonquine (les bandes algonquines) vivent dans le Nord-Ouest du Québec et l'Est de l'Ontario :

1. la bande du lac Barrière;
2. la bande de Wolf Lake;
3. la bande de Timiskaming.

Le 1<sup>er</sup> novembre 2001, les bandes algonquines ont présenté une demande de communication à Statistique Canada, qui relève du ministère de l'Industrie, afin d'obtenir les relevés des recensements de 1911, 1921, 1931 et 1941 pour les districts de Nipissing, North Renfrew, Renfrew et Timiskaming dans la province de l'Ontario, et les districts de Pontiac, Témiscamingue, Wright et Yamaska dans la province de Québec.

[3] La demande de communication a été présentée par M. Peter D. I. Gangi, directeur du Secrétariat de la nation algonquine, qui représente les intérêts des trois bandes algonquines.

[4] Les bandes algonquines effectuent des recherches en vue d'établir le bien-fondé d'une revendication territoriale d'Autochtone qui exige une preuve de continuité dans le temps touchant leur collectivité quant au nombre de leurs membres ainsi qu'à l'utilisation et à l'occupation du territoire. Parce qu'il n'existait pas de listes de bande avant 1951 et en l'absence, au ministère, d'autres documents portant sur leur histoire, les relevés de recensement seraient une source de preuve extrêmement importante.

[5] Le 23 novembre 2001, Statistique Canada a rejeté la demande de communication. Les bandes algonquines ont adressé une plainte au Commissaire à l'information, qui a procédé à une enquête. Le 3 décembre 2003, celui-ci a informé le défendeur que la plainte était fondée et lui a recommandé de se conformer en communiquant les dossiers de recensement.

[6] Le 11 décembre 2003, le statisticien en chef a avisé le demandeur qu'il ne suivrait pas la recomman-

not be followed. On February 26, 2004 the applicant, with the consent of the Algonquin Bands, commenced this review of the respondent's decision refusing to disclose the census records.

[7] Since this access request, the *Statistics Act* has been amended [S.C. 2005, c. 31] to release the 1911 census records to the public. The amendment, which is set out in Appendix A, provides that census records will be released to the public after 92 years. Accordingly, for example, the 1921 census records will be released to the public in 2013.

[8] The census enumerators during the material times went from household to household, with a translator, throughout the territory presently occupied by the three Algonquin Bands. The enumerators gathered information including the name, address or geographic location, the racial or tribal origin, the language, and other personal information from each person and family residing in that territory.

[9] The Algonquin Bands making this claim for Aboriginal land title claim must satisfy the following three criteria, as succinctly set out by the Supreme Court of Canada:

- i. the land must have been occupied prior to sovereignty;
- ii. if present occupation is relied on as proof of occupation pre-sovereignty, there must be a continuity between present and pre-sovereignty occupation by their ancestors; and
- iii. at sovereignty, that occupation must have been exclusive.

See *Delgamuukw v. British Columbia*, [1997] 3 S.C.R. 1010 *per* Lamer C.J. (as he then was), at paragraph 143.

[10] In this case, the Algonquin Bands have obtained the necessary evidence for the 19th century, but are missing proof of continuity of occupation for the 20th

dition. Le 26 février 2004, le demandeur, avec le consentement des bandes algonquines, a entrepris le présent recours en révision de la décision du défendeur de refuser de communiquer les dossiers de recensement.

[7] Depuis cette demande de communication, la *Loi sur la statistique* a été modifiée [L.C. 2005, ch. 31] de sorte que les dossiers du recensement de 1911 ont pu être rendus publics. La modification, qui apparaît à l'annexe A, dispose que les dossiers de recensement seront divulgués au public après 92 ans. Ainsi, les dossiers du recensement de 1921, par exemple, seront rendus publics en 2013.

[8] Au cours de la période en question, les recenseurs sont allés de ménage en ménage, accompagnés d'un traducteur, dans tout le territoire actuellement occupé par les trois bandes algonquines. Ils ont recueilli des renseignements, notamment le nom, l'adresse ou le lieu géographique, l'origine raciale ou tribale, la langue et d'autres renseignements personnels concernant chaque personne et famille résidant sur ce territoire.

[9] Les bandes algonquines revendiquant ce titre foncier aborigène doivent satisfaire aux trois exigences suivantes, énoncées succinctement par la Cour suprême du Canada :

- i. ils doivent avoir occupé le territoire avant l'affirmation de la souveraineté;
- ii. si l'occupation actuelle est invoquée comme preuve de l'occupation avant l'affirmation de la souveraineté, il doit exister une continuité entre l'occupation actuelle et l'occupation antérieure à l'affirmation de la souveraineté;
- iii. au moment de l'affirmation de la souveraineté, cette occupation doit avoir été exclusive.

Voir *Delgamuukw c. Colombie-Britannique*, [1997] 3 R.C.S. 1010, le juge en chef Lamer (tel était alors son titre), au paragraphe 143.

[10] Dans la présente affaire, les bandes algonquines ont obtenu la preuve requise pour le XIX<sup>e</sup> siècle, mais il leur manque la preuve de la continuité de l'occupation

century until 1951, when [at the time the Department of Citizenship and Immigration] the Department of Indian and Northern Affairs first maintained Band Lists. The Algonquin Bands state that the census records constitute accurate proof of who was living in the territories in question, as the enumerators travelled to each Aboriginal settlement in the course of their census record duties.

[11] The Algonquin Bands received funding from 1997 to 2004 from the federal government for the purpose of researching and preparing this land claim. This funding provided for research including:

i that the Algonquin Bands have traditionally used and occupied the territory in question and that this use and occupation continues; and

ii. a description of the extent and location of the land use and occupancy.

#### The Decision under Review

[12] The decision under review is of the Chief Statistician of Canada, Mr. Ivan P. Fellegi, dated December 11, 2003 advising the Information Commissioner:

... I am unable to follow your recommendation in this matter to make the records at issue available to the requestor. For the reasons set out in my letter to you of December 5, 2002 (one year earlier), I strongly believe that such a disclosure is contrary not only to the provisions of the Statistics Act but to the Privacy Act as well.

[13] The “reasons” in the letter dated December 5, 2002 include:

1. that paragraph 8(2)(k) [as am. by S.C. 2000, c. 7, s. 26] of the *Privacy Act* [R.S.C., 1985, c. P-21] is subject to subsection 17(1) of the *Statistics Act* so that it does not apply; and
2. that there is no obligation owed to the Algonquin Bands because:

pendant le XX<sup>e</sup> siècle jusqu’en 1951, lorsque [à l’époque le ministère de la Citoyenneté et de l’Immigration] le ministère des Affaires indiennes et du Nord a commencé à tenir des listes de bande. Les bandes algonquines déclarent que les dossiers de recensement constituent une preuve rigoureuse établissant qui vivait sur le territoire en question, puisque les recenseurs se sont rendus dans chacun des peuplements autochtones dans l’exécution de leur travail de recensement.

[11] Entre 1997 et 2004, les bandes algonquines ont reçu des fonds du gouvernement fédéral pour effectuer des travaux de recherche et de préparation liés à cette revendication territoriale. La recherche visait à :

i. établir que les bandes algonquines ont traditionnellement utilisé et occupé le territoire en question et que cette utilisation et occupation se poursuivent;

ii. décrire dans quelle mesure et à quel endroit le territoire est utilisé et occupé.

#### La décision contestée

[12] La décision contestée est celle du statisticien en chef du Canada, M. Ivan P. Fellegi, datée du 11 décembre 2003, avisant le Commissaire à l’information :

[TRADUCTION] [. . .] je ne puis suivre votre recommandation dans cette affaire de rendre les documents en question disponibles au requérant. Pour les raisons énoncées dans ma lettre du 5 décembre 2002 (il y a un an), je crois fermement que cette divulgation contreviendrait non seulement aux dispositions de la Loi sur la statistique, mais à celles de la Loi sur la protection des renseignements personnels également.

[13] Les « raisons » énoncées dans la lettre du 5 décembre 2002 sont notamment :

1. que l’alinéa 8(2)k [mod. par L.C. 2000, ch. 7, art. 26] de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* [L.R.C. (1985), ch. P-21] est assujéti au paragraphe 17(1) de la *Loi sur la statistique* de sorte qu’il ne s’applique pas;
2. qu’il n’y a pas d’obligation envers les bandes algonquines parce que :



- a. it is difficult to identify the Aboriginal rights in this context;
- b. the Aboriginal claimants must prove in a court of law that they have an Aboriginal right;
- c. there is no fiduciary duty owed by Statistics Canada to the Algonquin Bands;
- d. the Algonquin Bands should make use of the 1940 National Registration records which are an alternative source of evidence to validate the land claims.

- a. il est difficile de préciser les droits ancestraux dans ce contexte;
- b. les revendicateurs autochtones doivent prouver devant une cour de justice qu'ils possèdent un droit ancestral;
- c. Statistique Canada n'a pas d'obligation de fiduciaire à l'endroit des bandes algonquines;
- d. les bandes algonquines devraient avoir recours aux Registres nationaux de 1940 comme autre source de preuve pour établir leurs droits.

#### Confidentiality Undertaking

[14] Dr. James Morrison, a respected and qualified ethnohistorian researching this land claim for the Algonquin Bands, deposed that if the census records are disclosed to him on behalf of the Algonquin Bands, he will undertake to maintain the confidentiality of the census records not related to the ancestors of the Algonquin Bands so that the personal information of non-Algonquin persons would continue to be kept confidential.

#### Engagement de confidentialité

[14] Le professeur James Morrison, un ethnohistorien qualifié et respecté effectuant des recherches liées à cette revendication territoriale pour les bandes algonquines, a témoigné que si les dossiers de recensement lui étaient divulgués au nom des bandes algonquines, il s'engagerait à préserver la confidentialité des dossiers de recensement n'ayant aucun rapport avec les ancêtres des membres des bandes algonquines de manière à ce que les renseignements personnels des personnes non algonquines puissent demeurer confidentiels.

#### Notice of Constitutional Question

[15] The Information Commissioner served a notice of constitutional question on the provincial attorney generals and the attorney general of Canada with respect to the constitutional effect of section 35 of the *Constitution Act, 1982* in the context of the facts in this case. None of the provincial attorney generals have intervened or made any representations.

#### Avis de question constitutionnelle

[15] Le Commissaire à l'information a signifié un avis de question constitutionnelle au procureur général de chaque province et au procureur général du Canada relativement aux effets de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* dans le contexte de la présente affaire. Aucun des procureurs généraux provinciaux n'est intervenu ou n'a formulé d'observations.

#### Relevant Legislation

[16] The relevant legislation is as follows:

1. the *Access Act*;
2. the *Privacy Act*;
3. the *Statistics Act*;

#### La législation pertinente

[16] La législation pertinente est la suivante :

1. la *Loi sur l'accès à l'information*;
2. la *Loi sur la protection des renseignements personnels*;
3. la *Loi sur la statistique*;

#### 4. the *Constitution Act, 1982*;

The relevant excerpts of these statutes are set out in Appendix A.

#### Standard of Review

[17] In the case at bar, the Court is called upon to review a decision of the Chief Statistician on a question of information disclosure under the Access Act. The parties submit, and the Court agrees, that the appropriate standard against which to review the decision is correctness. The Supreme Court of Canada in *Dr. Q v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 S.C.R. 226 held, at paragraph 26, that the Court deciding the appropriate standard of review must apply a pragmatic and functional approach.

[18] The first factor the Court must consider is the presence or absence of a privative clause or statutory right of appeal. This factor was assessed by the Supreme Court of Canada in *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police)*, [2003] 1 S.C.R. 66. At paragraph 15, Justice Gonthier held that the Access Act does not contain a privative clause insulating decisions of heads of government institutions on questions of access to information, and sections 41 and 42 of that Act provide a statutory right of judicial review of these decisions before the Federal Court. Accordingly, this factor warrants no deference.

[19] The second factor to consider is the expertise of the decision maker relative to the Court. The finding under review is the statutory interpretation of the Chief Statistician of the interplay of provisions under the Access Act, *Privacy Act*, *Statistics Act*, and *Constitution Act, 1982*. Relative to the reviewing judge, this decision maker has no expertise in statutory interpretation. The Court is better able to decide questions of law than the Chief Statistician. Accordingly, this factor militates no deference to the decision under review.

#### 4. la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Les extraits pertinents de ces lois sont reproduits à l'annexe A.

#### La norme de contrôle

[17] Dans la présente affaire, la Cour est invitée à réexaminer une décision du statisticien en chef sur une question de divulgation de l'information en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Les parties plaident, et la Cour en convient, que la norme de contrôle appropriée est la décision correcte. Dans l'affaire *Dr Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 R.C.S. 226, la Cour suprême du Canada a statué, au paragraphe 26, que la Cour ayant à décider de la norme de contrôle pertinente devait employer une approche fonctionnelle et pragmatique.

[18] Le premier facteur que cette Cour doit considérer est la présence ou l'absence d'une clause privative ou d'un droit d'appel prévu par la loi. Ce facteur a été apprécié par la Cour suprême du Canada dans *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada)*, [2003] 1 R.C.S. 66. Au paragraphe 15, le juge Gonthier a conclu que la *Loi sur l'accès à l'information* ne contenait pas de clause privative protégeant les décisions des responsables d'une institution fédérale sur des questions d'accès à l'information, et qu'au contraire, les articles 41 et 42 de cette Loi établissaient le droit d'exercer un recours en révision de ces décisions devant la Cour fédérale. Ce facteur ne justifie donc pas de retenue.

[19] Le deuxième facteur qu'il faut considérer est le degré de compétence du décideur par rapport à celui de la Cour. La décision contestée a trait à l'interprétation que fait le statisticien en chef de l'effet réciproque des dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information*, de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, de la *Loi sur la statistique* et de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Par rapport au juge saisi de la révision, le décideur n'a pas de compétence en interprétation des lois. La Cour est mieux placée pour décider des points de droit que le statisticien en chef. Par conséquent ce facteur ne milite pas en faveur d'une retenue à l'égard de la décision contestée.

[20] The third factor to consider is the purpose of the applicable legislation, namely that of the Access Act, *Privacy Act*, *Statistics Act*, and *Constitution Act, 1982*. In *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police)*, the Supreme Court, *per* Gonthier J., at paragraph 17 determined that the purpose of the Access Act is advanced by adopting a less deferential standard of review.

[21] In my view, the purpose of the secrecy and disclosure provisions of section 17 [s. 17(2) (as am. by S.C. 1992, c. 1, s. 131)] of the *Statistics Act* are similarly advanced by adopting a less deferential standard of review. The purpose of maintaining the authorized secrecy of records held by Statistics Canada is not advanced by affording greater curial deference to a decision maker who may be inclined to favour his or her own department.

[22] The purpose of section 35 of the *Constitution Act, 1982*, which includes respecting and recognizing Aboriginal land claims, was not considered at all by the Chief Statistician, even though the Information Commissioner requested the Chief Statistician consider this law in authorizing the disclosure of the census records. Similarly, the Chief Statistician did not consider the purpose of paragraph 8(2)(k) of the *Privacy Act*, which is to disclose personal information to an Indian band for the purpose of researching a land claim. Therefore, the Court will not accord deference to the Chief Statistician in his decision with respect to the purposes of these four statutes.

[23] The fourth factor to be addressed is the nature of the question, whether it is one of law, fact, or mixed law and fact. The Court will accord greater deference to the head of government's factual findings, and less deference on questions of legal principle or interpretation. The question in the review at bar involves a statutory interpretation of the interplay of provisions under the Access Act, *Privacy Act*, *Statistics*

[20] Le troisième facteur à considérer est l'objectif de la législation pertinente, à savoir la *Loi sur l'accès à l'information*, la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, la *Loi sur la statistique* et la *Loi constitutionnelle de 1982*. Dans l'arrêt *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada)*, le juge Gonthier de la Cour suprême a conclu, au paragraphe 17, que l'objectif de la *Loi sur l'accès à l'information* est servi par l'adoption d'une norme de contrôle qui commande une moins grande retenue.

[21] À mon avis, l'objectif des dispositions de l'article 17 [art. 17(2) (mod. par L.C. 1992, ch. 1, art. 131)] de la *Loi sur la statistique* relatives au secret et à la divulgation est également servi par l'adoption d'une norme de contrôle commandant une moins grande retenue. L'objectif pour lequel la loi autorise que soient gardés secrets les documents conservés par Statistique Canada n'est pas servi en faisant preuve d'une plus grande retenue judiciaire à l'égard d'un décideur qui peut être enclin à favoriser sa propre organisation.

[22] L'objectif de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui consiste notamment à respecter et à reconnaître les revendications territoriales des Autochtones, n'a pas du tout été considéré par le statisticien en chef, même si le Commissaire à l'information lui a demandé de le faire en autorisant la divulgation des dossiers de recensement. De même, le statisticien en chef n'a pas considéré l'objectif de l'alinéa 8(2)k) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, qui est de communiquer des renseignements personnels à une bande indienne à des fins de recherches relatives à une revendication territoriale. Par conséquent, la Cour ne fera pas preuve de retenue à l'égard de la décision du statisticien en chef en ce qui a trait à l'objectif visé par ces quatre lois.

[23] Le quatrième facteur à considérer a trait à la nature de la question, à savoir s'il s'agit d'une question de droit, d'une question de fait ou d'une question mixte de droit et de fait. La Cour fera preuve d'une plus grande retenue à l'égard des conclusions de fait du décideur, mais d'une moins grande retenue sur les questions de droit ou d'interprétation des lois. La question soulevée par le présent recours en révision a

*Act*, and *Constitution Act, 1982* with respect to the census records sought for an Aboriginal land claim. This is a question of law, which warrants no deference.

[24] Having regard to the four factors, the Court agrees that the decision of the Chief Statistician to refuse disclosure should be assessed on the correctness standard.

#### Burden of Proof

[25] On judicial review, section 48 of the Access Act provides that the head of the government institution bears the burden of establishing that an access request was denied in accordance with law:

48. In any proceedings before the Court arising from an application under section 41 or 42, 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.

Therefore, in the review at bar the Minister must satisfy the Court, on the balance of probabilities, that the decision of the Chief Statistician to refuse access to the census records was correct.

#### Issues

[26] The issues are as follows:

1. Are the census records necessary for the land claim of the Algonquin Bands?;
2. Are the census records in this case subject to production under the Access Act?;
3. Is section 35 of the *Constitution Act, 1982* “statutory or other law” within the meaning of paragraph 17(2)(d) of the *Statistics Act*?;
4. Is paragraph 8(2)(k) of the *Privacy Act* “statutory or other law” within the meaning of paragraph 17(2)(d) of

pour objet l’interprétation de la *Loi sur l’accès à l’information*, de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, de la *Loi sur la statistique* et de la *Loi constitutionnelle de 1982*, et l’effet réciproque de leurs dispositions en ce qui a trait aux dossiers de recensement demandés dans le cadre d’une revendication territoriale d’Autochtone. Il s’agit d’une question de droit, qui ne commande aucune retenue.

[24] Eu égard à ces quatre facteurs, la Cour reconnaît que la norme de contrôle qui convient pour apprécier la décision du statisticien en chef de refuser la divulgation est la décision correcte.

#### La charge de la preuve

[25] Selon l’article 48 de la *Loi sur l’accès à l’information*, il incombe à l’institution fédérale concernée, lors d’un contrôle judiciaire, d’établir qu’une demande de communication a été refusée conformément à la loi :

48. Dans les procédures découlant des recours prévus aux articles 41 ou 42, la charge d’établir le bien-fondé du refus de communication totale ou partielle d’un document incombe à l’institution fédérale concernée.

Dans le présent recours, le ministre doit donc convaincre la Cour, selon la prépondérance des probabilités, que la décision du statisticien en chef de refuser l’accès aux dossiers de recensement était correcte.

#### Les questions en litige

[26] Les questions en litige sont les suivantes :

1. Les dossiers de recensement sont-ils nécessaires pour la revendication territoriale des bandes algonquines?
2. Les dossiers de recensement en question doivent-ils être divulgués en vertu de la *Loi sur l’accès à l’information*?
3. L’article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* constitue-t-il une « loi ou [. . .] autre règle de droit » au sens de l’alinéa 17(2)d) de la *Loi sur la statistique*?
4. L’alinéa 8(2)k) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* constitue-t-il une « loi ou

the *Statistics Act*?

5. What is “information available to the public” within the meaning of paragraph 17(2)(d) of the *Statistics Act*? and

6. In the alternative that the respondent was prohibited from disclosing census records pursuant to section 17 of the *Statistics Act*, what would be the effect of section 52 of the *Constitution Act, 1982*?

#### Analysis

Issue No. 1: Are the census records necessary for the land claim of the Algonquin Bands?

[27] The Government of Canada funding to the Algonquin Bands from 1997 to 2004 for the research of this land claim demonstrates that the Government of Canada has accepted that the Algonquin Bands may have a legitimate land claim.

[28] The Court is satisfied, upon reviewing the evidence, that the census information sought is necessary and important for the Algonquin Bands to properly document their land claim. This census information is probably the best evidence of the proof required to complete the evidence of their continued occupation of the territory in question.

[29] The respondent submits that this evidence is not critically important because there was a national register in 1940 prepared for conscription purposes and that this national register listed all persons over the age of 16 years. The Court is satisfied that this national register is not adequate evidence for several reasons:

1. it does not deal with the time period between 1900 and 1940;

2. it was completed for purpose of identifying young men of conscription age. Many such persons sought to avoid conscription and took steps to avoid being registered;

[...] autre règle de droit » au sens de l’alinéa 17(2)d) de la *Loi sur la statistique*?

5. Que signifie « les renseignements mis à la disposition du public » au sens de l’alinéa 17(2)d) de la *Loi sur la statistique*?

6. Dans l’hypothèse où il serait interdit au défendeur de divulguer les dossiers de recensement, en application de l’article 17 de la *Loi sur la statistique*, quel serait l’effet de l’article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*?

#### Analyse

Question n° 1 : Les dossiers de recensement sont-ils nécessaires pour la revendication territoriale des bandes algonquines?

[27] En finançant les bandes algonquines entre 1997 et 2004 pour effectuer des recherches relatives à cette revendication territoriale, le gouvernement du Canada a démontré qu’il reconnaissait que les bandes algonquines pouvaient avoir une revendication territoriale légitime.

[28] Après avoir examiné la preuve, la Cour est convaincue que les données de recensement demandées sont nécessaires et importantes pour permettre aux bandes algonquines de bien documenter leur revendication territoriale. Ces données sont sans doute les meilleurs éléments de la preuve requise pour établir la continuité de leur occupation du territoire en question.

[29] Le défendeur soutient que cette preuve n’a pas d’importance déterminante parce que des registres nationaux ont été dressés en 1940 pour les fins de la conscription et que ces registres contiennent la liste de toutes les personnes âgées de plus de 16 ans. La Cour estime que ces registres nationaux ne constituent pas une preuve adéquate pour plusieurs raisons :

1. Ils ne portent pas sur la période entre 1900 et 1940.

2. Ils ont été dressés afin de recenser les jeunes hommes ayant l’âge d’être conscrits. Plusieurs ont cherché à éviter la conscription et ont pris des mesures pour ne pas être inscrits aux registres.

3. this national register did not record the names of persons under the age of 16 years which would be part of the proof required for this land claim;

4. the national register was not compiled in the same comprehensive manner as for census enumeration; and

5. part of the national register is missing.

Issue No. 2: Are the census records in this case subject to production under the Access Act?

[30] This issue, and the subsequent four issues, involve the interpretation and interplay of four statutes. Counsel for the applicant described this legal exercise as “intense legal gymnastics.” The Court agrees that this case requires a multi-step exercise in statutory interpretation.

[31] Section 4 [as am. by S.C. 1992, c. 1, s. 144(F); 2001, c. 27, s. 202] of the Access Act provides that every citizen has a right of access to any record under the control of a government institution, subject only to the Access Act and notwithstanding any other Act of Parliament:

4. (1) Subject to this Act, but notwithstanding any other Act of Parliament, every person who is

(a) a Canadian citizen, or

(b) a permanent resident within the meaning of subsection 2(1) of the *Immigration and Refugee Protection Act*,

has a right to and shall, on request, be given access to any record under the control of a government institution.

[32] This general right of access to information is attenuated by operation of section 24 of the Access Act, which mandates the head of government institutions to refuse disclosure of information that is restricted pursuant to any provision enumerated in Schedule II to the Access Act, which includes section 17 of the *Statistics Act*.

3. Ces registres nationaux ne contiennent pas le nom des personnes de moins de 16 ans qui feraient partie de la preuve requise pour cette revendication territoriale.

4. Les données de ces registres nationaux n’ont pas été compilées d’une manière aussi rigoureuses que celles d’un recensement.

5. Une partie des registres nationaux est manquante.

Question n° 2 : Les dossiers de recensement en question doivent-ils être divulgués en vertu de la *Loi sur l’accès à l’information*?

[30] Pour répondre à cette question, comme aux quatre suivantes, il faut interpréter quatre lois et analyser leurs effets réciproques. L’avocat du demandeur a qualifié cet exercice juridique de [TRADUCTION] « gymnastique juridique intensive ». La Cour convient que la présente affaire exige un exercice d’interprétation juridique en plusieurs étapes.

[31] Selon l’article 4 [mod. par L.C. 1992, ch. 1, art. 144(F); 2001, ch. 27, art. 202] de la *Loi sur l’accès à l’information*, tout citoyen a droit à l’accès aux documents relevant d’une institution fédérale, sous réserve des autres dispositions de cette Loi mais nonobstant toute autre loi fédérale :

4. (1) Sous réserve des autres dispositions de la présente loi mais nonobstant toute autre loi fédérale, ont droit à l’accès aux documents relevant d’une institution fédérale et peuvent se les faire communiquer sur demande :

a) les citoyens canadiens;

b) les résidents permanents au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*.

[32] Ce droit général d’accès à l’information est restreint par l’effet de l’article 24 de la *Loi sur l’accès à l’information*, qui exige que le responsable d’une institution fédérale refuse la communication de documents contenant des renseignements dont la communication est restreinte en vertu d’une disposition figurant à l’annexe II de ladite Loi, qui inclut l’article 17 de la *Loi sur la statistique*.

[33] Subsection 24(1) of the Access Act incorporates by reference to Schedule II the restriction on the disclosure of census records mandated by section 17 of the *Statistics Act*.

24. (1) The head of a government institution shall refuse to disclose any record requested under this Act that contains information the disclosure of which is restricted by or pursuant to any provision set out in Schedule II.

...

## SCHEDULE II

(Section 24)

...

Statistics Act, section 17

[34] Absent any exemption, paragraph 17(1)(b) of the *Statistics Act* would require the respondent refuse to disclose the census records.

## SECURITY

17. (1) Except for the purpose of communicating information in accordance with any conditions of an agreement made under section 11 or 12 and except for the purposes of a prosecution under this Act but subject to this section,

...

(b) no person who has been sworn under section 6 shall disclose or knowingly cause to be disclosed, by any means, any information obtained under this Act in such a manner that it is possible from the disclosure to relate the particulars obtained from any individual return to any identifiable individual person, business or organization. [Emphasis added.]

[35] However, the mandatory prohibition against disclosure mandated by subsection 17(1) of the *Statistics Act* is subject to the discretionary exemptions under subsection 17(2). In the review at bar, the applicant submits that paragraph 17(2)(d) is engaged to exempt the bar against disclosure because the census records are "information available to the public under

[33] Le paragraphe 24(1) de la *Loi sur l'accès à l'information* incorpore par renvoi à l'annexe II la restriction relative à la divulgation des dossiers de recensement imposée par l'article 17 de la *Loi sur la statistique*.

24. (1) Le responsable d'une institution fédérale est tenu de refuser la communication de documents contenant des renseignements dont la communication est restreinte en vertu d'une disposition figurant à l'annexe II.

[. . .]

## ANNEXE II

(Article 24)

[. . .]

Loi sur la statistique, article 17

[34] En l'absence d'exemption, l'alinéa 17(1)(b) de la *Loi sur la statistique* obligerait le défendeur à refuser de divulguer les dossiers de recensement.

## SECRET

17. (1) Sous réserve des autres dispositions du présent article et sauf pour communiquer des renseignements conformément aux modalités des accords conclus en application des articles 11 ou 12 ou en cas de poursuites engagées en vertu de la présente loi :

[. . .]

b) aucune personne qui a été assermentée en vertu de l'article 6 ne peut révéler ni sciemment faire révéler, par quelque moyen que ce soit, des renseignements obtenus en vertu de la présente loi de telle manière qu'il soit possible, grâce à ces révélations, de rattacher à un particulier, à une entreprise ou à une organisation identifiables les détails obtenus dans un relevé qui les concerne exclusivement. [Non souligné dans l'original.]

[35] Toutefois, cette interdiction de divulgation prescrite par le paragraphe 17(1) de la *Loi sur la statistique* est assujettie à certaines exceptions discrétionnaires en vertu du paragraphe 17(2). Dans le présent recours en révision, le demandeur plaide que l'alinéa 17(2)(d) lève l'interdiction de divulgation parce que les dossiers de recensement sont des « renseigne-

any statutory or other law”:

17. . . .

(2) The Chief Statistician may, by order, authorize the following information to be disclosed:

. . .

(d) information available to the public under any statutory or other law; [Emphasis added.]

[36] The applicant submits that both paragraph 8(2)(k) of the *Privacy Act* and section 35 of the *Constitution Act, 1982* operate to satisfy the exemption requirement that the census records are “information available to the public under any statutory or other law”.

[37] The respondent submits that section 24 of the Access Act is a mandatory prohibition since the disclosure of the census records are “restricted by or pursuant to any provision set out in Schedule II,” which includes section 17 of the *Statistics Act*. The Court does not agree. The restriction in subsection 17(1) of the *Statistics Act* must be read subject to the discretionary exceptions set out in subsection 17(2) of the *Statistics Act*.

[38] The meaning of paragraph 17(2)(d) of the *Statistics Act* in this case involves a three-step analysis, which logically should be undertaken in the following sequence.

### Issue No. 3:

#### STEP 1

Is section 35 of the *Constitution Act, 1982* “statutory or other law” within the meaning of paragraph 17(2)(d) of the *Statistics Act*?

[39] Section 35 of the *Constitution Act, 1982* protects Aboriginal and treaty rights that exist already by established land claim agreements or those rights which

ments mis à la disposition du public en vertu d’une loi ou de toute autre règle de droit » :

17. [. . .]

(2) Le statisticien en chef peut, par arrêté, autoriser la révélation des renseignements suivants :

[. . .]

d) les renseignements mis à la disposition du public en vertu d’une loi ou de toute autre règle de droit; [Non souligné dans l’original.]

[36] Le demandeur soutient que l’alinéa 8(2)(k) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ainsi que l’article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* ont pour effet de satisfaire aux conditions requises pour que s’applique l’exception en faisant des dossiers de recensement des « renseignements mis à la disposition du public en vertu d’une loi ou de toute autre règle de droit ».

[37] Le défendeur prétend que l’article 24 de la *Loi sur l’accès à l’information* équivaut à une interdiction formelle puisque « la communication [des dossiers de recensement] est restreinte en vertu d’une disposition figurant à l’annexe II », qui inclut l’article 17 de la *Loi sur la statistique*. La Cour n’est pas de cet avis. La restriction du paragraphe 17(1) de la *Loi sur la statistique* doit être interprétée à la lumière des exceptions discrétionnaires prévues au paragraphe 17(2) de la *Loi sur la statistique*.

[38] Pour saisir le sens de l’alinéa 17(2)(d) de la *Loi sur la statistique* dans ce cas-ci, il faut procéder à une analyse en trois étapes, qui devrait logiquement être entreprise dans l’ordre suivant.

### Question n° 3 :

#### PREMIÈRE ÉTAPE

L’article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* constitue-t-il une « loi ou [. . .] autre règle de droit » au sens de l’alinéa 17(2)(d) de la *Loi sur la statistique*?

[39] L’article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* protège les droits ancestraux des peuples autochtones ainsi que les droits issus de traités qui existent déjà en



may be acquired pursuant to such claims to Aboriginal title:

raison d'accords établis sur des revendications territoriales ou les droits qui sont susceptibles d'être acquis par suite d'une revendication du titre aborigène :

## PART II

### RIGHTS OF THE ABORIGINAL PEOPLES OF CANADA

35. (1) The existing aboriginal and treaty rights of the aboriginal peoples of Canada are hereby recognized and affirmed.

(2) In this Act, "aboriginal peoples of Canada" includes the Indian, Inuit and Métis peoples of Canada.

(3) For greater certainty, in subsection (1) "treaty rights" includes rights that now exist by way of land claims agreements or may be so acquired. [Emphasis added.]

[40] In 1997, the Supreme Court of Canada in *Delgamuukw*, held per Lamer C.J., at paragraph 2 that Aboriginal title was a distinct species of Aboriginal right recognized and affirmed under section 35 of the *Constitution Act, 1982*:

In *Adams*, and in the companion decision in *Côté*, I considered and rejected the proposition that claims to aboriginal rights must also be grounded in an underlying claim to aboriginal title. But I held, nevertheless, that aboriginal title was a distinct species of aboriginal right that was recognized and affirmed by s. 35(1). Since aboriginal title was not being claimed in those earlier appeals, it was unnecessary to say more. This appeal demands, however, that the Court now explore and elucidate the implications of the constitutionalization of aboriginal title. The first is the specific content of aboriginal title, a question which this Court has not yet definitively addressed, either at common law or under s. 35(1). [Emphasis added.]

[41] Then Chief Justice Lamer held, at paragraph 133, that subsection 35(1) does not create Aboriginal rights, rather it accorded constitutional status to those rights which existed in 1982. In paragraph 143, the Chief Justice held that a claim to Aboriginal title must show continuity between present and pre-sovereignty occupation of the territory over which Aboriginal title is

## PARTIE II

### DROITS DES PEUPLES AUTOCHTONES DU CANADA

35. (1) Les droits existants—ancestraux ou issus de traités — des peuples autochtones du Canada sont reconnus et confirmés.

(2) Dans la présente loi, « peuples autochtones du Canada » s'entend notamment des Indiens, des Inuit et des Métis du Canada.

(3) Il est entendu que sont compris parmi les droits issus de traités, dont il est fait mention au paragraphe (1), les droits existants issus d'accords sur des revendications territoriales ou ceux susceptibles d'être ainsi acquis. [Non souligné dans l'original.]

[40] En 1997, le juge en chef Lamer de la Cour suprême du Canada a conclu dans *Delgamuukw*, au paragraphe 2, que le titre aborigène était une espèce distincte de droit ancestral reconnu et confirmé par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* :

Dans *Adams*, ainsi que dans l'arrêt connexe *Côté*, j'ai examiné et rejeté l'argument voulant qu'une revendication visant des droits ancestraux doit aussi s'appuyer sur une revendication sous-jacente visant un titre aborigène. J'ai néanmoins conclu que le titre aborigène était une espèce distincte de droit ancestral reconnu et confirmé par le par. 35(1). Comme aucun titre aborigène n'était revendiqué dans ces pourvois antérieurs, il n'était pas nécessaire d'en dire davantage. Cependant, dans le cadre du présent pourvoi, la Cour doit examiner et élucider les conséquences de la constitutionnalisation du titre aborigène. La première conséquence a trait au contenu précis du titre aborigène, question à laquelle notre Cour n'a pas encore répondu de manière définitive, tant au regard de la common law que du par. 35(1). [Non souligné dans l'original.]

[41] Le juge en chef Lamer a ensuite conclu au paragraphe 133 de l'arrêt que le paragraphe 35(1) n'a pas créé de droits ancestraux, mais qu'il a plutôt constitutionnalisés ceux qui existaient en 1982. Au paragraphe 143, le juge en chef a affirmé que la revendication d'un titre aborigène doit établir une continuité entre l'occupation actuelle du territoire visé

claimed. (The census records sought in the case at bar are for that purpose.) The Chief Justice held in paragraph 186 that the Crown is under a moral, if not a legal, duty to enter into and conduct Aboriginal land title negotiations in good faith. It is through such negotiated settlements that the basic purpose of subsection 35(1) will be achieved. The Chief Justice stated that the basic purpose of the negotiations is the:

... reconciliation of the pre-existence of aboriginal societies with the sovereignty of the Crown.” Let us face it, we are all here to stay.

In *Delgamuukw*, the Chief Justice was speaking for himself and two other Judges.

[42] In 2004 Chief Justice McLachlin delivered the unanimous judgment of the Supreme Court of Canada in *Haida Nation v. British Columbia (Minister of Forests)*, [2004] 3 S.C.R. 511 which set out the legal obligations of the Crown in its dealings with Aboriginal peoples from the assertion of sovereignty to the resolution of their land claims. The Chief Justice held, and I paraphrase except where shown in quotation marks:

1. The “honour of the Crown” means that the Crown must act honourably in its dealings with Aboriginal peoples to achieve “the reconciliation of the pre-existence of Aboriginal societies with the sovereignty of the Crown.” See paragraph 17 of *Haida*;

2. “The honour of the Crown gives rise to different duties in different circumstances. Where the Crown has assumed discretionary control over specific Aboriginal interests, the honour of the Crown gives rise to a fiduciary duty. . . . the duty’s fulfillment requires that the Crown act with reference to the Aboriginal group’s best interests.” See paragraph 18 of *Haida*;

3. Where treaties (and I take this to include land claims which may lead to treaties) are involved, “the honour of the Crown requires negotiations leading to a just settlement of Aboriginal claims”. See paragraph 20 of

par la revendication et l’occupation antérieure à l’affirmation de la souveraineté. (C’est ce que visent les dossiers de recensement dans l’affaire qui nous occupe.) Au paragraphe 186, il a dit que la Couronne a l’obligation morale, sinon légale, d’entamer et de mener de bonne foi des négociations relatives au titre foncier aborigène. C’est au moyen de tels règlements négociés que l’objet fondamental du paragraphe 35(1) pourra être atteint. Le juge en chef a dit que cet objet était de :

[. . .] concilier la préexistence des sociétés autochtones et la souveraineté de Sa Majesté ». Il faut se rendre à l’évidence, nous sommes tous ici pour y rester.

Dans l’arrêt *Delgamuukw*, le juge en chef s’exprimait en son nom et au nom de deux autres juges.

[42] En 2004, la juge en chef McLachlin de la Cour suprême du Canada a signé un jugement unanime dans l’affaire *Nation Haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts)*, [2004] 3 R.C.S. 511, dans lequel sont définies les obligations de la Couronne dans ses rapports avec les peuples autochtones, qu’il s’agisse de l’affirmation de sa souveraineté ou du règlement de leurs revendications territoriales. Elle a formulé les conclusions suivantes, que je paraphrase à moins qu’il n’y ait des guillemets :

1. L’« honneur de la Couronne » signifie que la Couronne doit agir honorablement dans ses rapports avec les peuples autochtones afin de parvenir à « concilier la préexistence des sociétés autochtones et la souveraineté de Sa Majesté ». Voir le paragraphe 17 de *Nation Haïda*.

2. « L’honneur de la Couronne fait naître différentes obligations selon les circonstances. Lorsque la Couronne assume des pouvoirs discrétionnaires à l’égard d’intérêts autochtones particuliers, le principe de l’honneur de la Couronne donne naissance à une obligation de fiduciaire [. . .] pour s’acquitter de son obligation de fiduciaire, la Couronne doit agir dans le meilleur intérêt du groupe autochtone. » Voir le paragraphe 18 de *Nation Haïda*.

3. Quand des traités sont en jeu (ce qui inclut selon moi des revendications territoriales susceptibles d’aboutir à un traité), l’« honneur de la Couronne exige la tenue de négociations menant à un règlement équitable des

*Haida*;

4. “It is a corollary of s. 35 that the Crown act honourably in defining the rights it guarantees and in reconciling them with other rights and interests”. See paragraph 20 of *Haida*;

5. “Put simply, Canada’s Aboriginal peoples were here when Europeans came, and were never conquered. Many bands reconciled their claims with the sovereignty of the Crown through negotiated treaties. Others, notably in British Columbia, have yet to do so. The potential rights embedded in these claims are protected by s. 35 of the *Constitution Act, 1982*. The honour of the Crown requires that these rights be determined, recognized and respected. This, in turn, requires the Crown, acting honourably, to participate in processes of negotiation. While this process continues, the honour of the Crown may require it to consult and, where indicated, accommodate Aboriginal interests.” See paragraph 25 of *Haida*; and

6. The “honour of the Crown requires that the Crown act with good faith”. See paragraph 41 of *Haida*.

[43] Based upon *Haida*, I conclude that the Crown’s duty to act honourably with respect to the Algonquin Bands’ land claim in this case requires that the Crown disclose the census records in its possession which may prove continuity of occupation between present and pre-sovereignty occupation, one of the proofs required for Aboriginal land title.

[44] The Court is also of the view that the honour of the Crown gives rise to a fiduciary duty with respect to these census records being kept by the Crown. This duty requires that the Crown act with reference to the Aboriginal bands’ best interests and disclose these census records which relate to the Aboriginal rights in the territories at stake.

revendications autochtones. » Voir le paragraphe 20 de *Nation Haïda*.

4. « L’article 35 a pour corollaire que la Couronne doit agir honorablement lorsqu’il s’agit de définir les droits garantis par celui-ci et de les concilier avec d’autres droits et intérêts. » Voir le paragraphe 20 de *Nation Haïda*.

5. « En bref, les Autochtones du Canada étaient déjà ici à l’arrivée des Européens; ils n’ont jamais été conquis. De nombreuses bandes ont concilié leurs revendications avec la souveraineté de la Couronne en négociant des traités. D’autres, notamment en Colombie-Britannique, ne l’ont pas encore fait. Les droits potentiels visés par ces revendications sont protégés par l’art. 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. L’honneur de la Couronne commande que ces droits soient déterminés, reconnus et respectés. Pour ce faire, la Couronne doit agir honorablement et négocier. Au cours des négociations, l’honneur de la Couronne peut obliger celle-ci à consulter les Autochtones et, s’il y a lieu, à trouver des accommodements à leurs intérêts ». Voir le paragraphe 25 de *Nation Haïda*.

6. L’« honneur de la Couronne commande que celle-ci agisse de bonne foi. » Voir le paragraphe 41 de *Nation Haïda*.

[43] En m’appuyant sur l’arrêt *Nation Haïda*, je conclus que le devoir qu’a la Couronne d’agir honorablement relativement à la revendication territoriale des bandes algonquines dans la présente affaire signifie qu’elle doit divulguer les dossiers de recensement en sa possession qui sont susceptibles de prouver la continuité de l’occupation depuis la période antérieure à l’affirmation de la souveraineté jusqu’à aujourd’hui, l’un des éléments de preuve requis pour établir l’existence du titre foncier aborigène.

[44] La Cour est aussi d’avis que l’honneur de la Couronne donne naissance à une obligation de fiduciaire par rapport à ces dossiers de recensement conservés par la Couronne. Cette obligation signifie que la Couronne doit agir dans l’intérêt supérieur des bandes autochtones et divulguer les dossiers de recensement qui se rapportent à leurs droits sur les territoires en question.

[45] It is also the Court's view that the honour of the Crown requires good faith negotiations leading to a just settlement of the Aboriginal claims. This duty to negotiate in good faith, which is an implied part of section 35, means that the Crown disclose census records in the possession of the Crown which are relevant to the proof of Aboriginal title.

[46] It would be absurd and wrong if the Crown had the evidence the Aboriginal people required to prove their land claim, but the Government was entitled to suppress it. This would be inconsistent with section 35 of the *Constitution Act, 1982*.

[47] The duty to act honourably, in good faith and as a fiduciary are common-law duties that have now been constitutionalized to the extent that they relate to the Crown's legal obligations under section 35 of the *Constitution Act, 1982* with respect to Aboriginal land claims. Accordingly, section 35 and the aforementioned common-law duties are "statutory or other law" within the meaning of paragraph 17(2)(d) of the *Statistics Act*.

#### Issues No. 4:

##### STEP 2

Is paragraph 8(2)(k) of the *Privacy Act* "statutory or other law" within the meaning of paragraph 17(2)(d) of the *Statistics Act*?

[48] Paragraph 8(2)(k) of the *Privacy Act* exempts census records from the prohibition against disclosure of personal information under subsection 19(1) of the *Access Act*. It is "statutory law".

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

8. . . .

(2) Subject to any other Act of Parliament, personal information under the control of a government institution may be disclosed

[45] La Cour est également d'avis que l'honneur de la Couronne commande qu'elle tienne des négociations de bonne foi menant à un règlement équitable des revendications autochtones. Cette obligation de négocier de bonne foi, implicite dans l'article 35, signifie que la Couronne doit divulguer les dossiers de recensement qui sont en sa possession et qui sont pertinents pour établir l'existence du titre aborigène.

[46] Si la Couronne avait la preuve dont le peuple autochtone a besoin pour prouver le bien-fondé de sa revendication territoriale, il serait absurde et condamnable que le gouvernement ait le droit de la dissimuler. Cela contreviendrait à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

[47] Le devoir d'agir honorablement, de bonne foi et à titre de fiduciaire est un devoir imposé par la common law qui a maintenant été constitutionalisé dans la mesure où il se rapporte aux obligations légales de la Couronne en vertu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* relativement aux revendications territoriales des Autochtones. Par conséquent, l'article 35 et le devoir de common law susmentionné constituent une « loi ou [. . .] autre règle de droit » au sens de l'alinéa 17(2)d) de la *Loi sur la statistique*.

#### Question n° 4 :

##### DEUXIÈME ÉTAPE

L'alinéa 8(2)(k) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* constitue-t-il une « loi ou [. . .] autre règle de droit » au sens de l'alinéa 17(2)d) de la *Loi sur la statistique*?

[48] L'alinéa 8(2)(k) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* a pour effet d'exclure les dossiers de recensement des renseignements personnels qu'il est interdit de communiquer en vertu du paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*. Il s'agit d'une « loi ».

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

8. [. . .]

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

...

[...]

(k) to any aboriginal government, association of aboriginal people, Indian band, government institution or part thereof, or to any person acting on behalf of such government, association, band, institution or part thereof, for the purpose of researching or validating the claims, disputes or grievances of any of the aboriginal peoples of Canada; [Emphasis added.]

k) communication à tout gouvernement autochtone, association d'autochtones, bande d'Indiens, institution fédérale ou subdivision de celle-ci, ou à leur représentant, en vue de l'établissement des droits des peuples autochtones ou du règlement de leurs griefs; [Non souligné dans l'original.]

[49] The respondent submits that the reference to “statutory law” in paragraph 17(2)(d) [of the *Statistics Act*] cannot mean subsection 19(2) of the Access Act since this is a circular argument, i.e. section 24 of the Access Act refers to section 17 of the *Statistics Act* which refers to subsection 19(2) of the Access Act. (Subsection 19(2) of the Access Act refers to section 8 of the *Privacy Act*. See Appendix A.) While the Court agrees that this is circular, the exemption at paragraph 8(2)(k) of the *Privacy Act* is obviously “statutory law”, and the intent of Parliament in enacting this law is obvious, namely personal information under the control of a government institution may be disclosed to an Indian band for the purpose of researching or validating a land claim. Accordingly, paragraph 8(2)(k) of the *Privacy Act* is “statutory law” within the meaning of paragraph 17(2)(d) of the *Statistics Act*.

[49] Le défendeur soutient que la « loi » à laquelle fait référence l'alinéa 17(2)d) [de la *Loi sur la statistique*] ne peut pas être le paragraphe 19(2) de la *Loi sur l'accès à l'information* puisqu'il s'agit d'un argument circulaire : l'article 24 de la *Loi sur l'accès à l'information* fait référence à l'article 17 de la *Loi sur la statistique* qui fait référence au paragraphe 19(2) de la *Loi sur l'accès à l'information*. (Le paragraphe 19(2) de la *Loi sur l'accès à l'information* fait référence à l'article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Voir annexe A.) Bien que la Cour reconnaisse que cela soit circulaire, l'exception prévue à l'alinéa 8(2)k) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* relève manifestement de la « loi », et l'intention du législateur en adoptant cette disposition légale est évidente, à savoir permettre que des renseignements personnels relevant d'une institution fédérale puissent être communiqués à une bande indienne en vue de l'établissement des droits de ses membres. Par conséquent, l'alinéa 8(2)k) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* est une « loi » au sens de l'alinéa 17(2)d) de la *Loi sur la statistique*.

#### Issue No. 5:

##### STEP 3

What is “information available to the public” within the meaning of paragraph 17(2)(d) of the *Statistics Act*?

[50] The meaning of the phrase “information available to the public” in paragraph 17(2)(d) of the *Statistics Act* is a question of law to be determined by the Court with the aid of dictionaries. See *Pfizer Co. Ltd. v. Deputy Minister of National Revenue for Customs & Excise*, [1973] F.C. 3 (C.A.), per Jackett C.J., at page 7:

#### Question n° 5 :

##### TROISIÈME ÉTAPE

Que signifie « les renseignements mis à la disposition du public » au sens de l'alinéa 17(2)d) de la *Loi sur la statistique*?

[50] Le sens de l'expression « *information available to the public* » (« les renseignements mis à la disposition du public ») dans la version anglaise de l'alinéa 17(2)d) de la *Loi sur la statistique* est une question de droit que la Cour doit trancher en s'aidant des définitions données par les dictionnaires. Voir *Pfizer Co. Ltd. c. Sous-ministre du Revenu national (Douanes et Accise)*, [1973] C.F. 3 (C.A.), le juge en chef Jackett, à la page 7 :

In legal theory, as I understand the law, the general rule is that a word in a document such as a statute or order in council having the effect of law is to be given its ordinary or popular meaning according to the context and that meaning is a question of law to be determined by the Court with the aid of dictionaries and other legitimate aids to construction. . . .

[51] The respondent submits that the word “available” means accessible as a matter of right or legal certainty. *The Oxford English Dictionary*, 2nd ed. (Oxford, U.K.: Clarendon Press, 1989) defines “available” as “Capable of being employed with advantage or turned to account; hence, capable of being made use of, at one’s disposal, within one’s reach.”

[52] The respondent submits that the word “public” must be interpreted to denote the public at large, and not some element or subset of the public. *The Oxford English Dictionary*, defines the adjective “public” as, *inter alia*: “1. Of or pertaining to the community as a whole; belonging to, affecting, or concerning the community or nation. . . . Open or available to, used or shared by all members of a community; not restricted to private use.”

[53] With respect, the Court does not agree with the respondent. The definition cited by the respondent relates to the word “public” as an adjective, not as a noun. In the words “available to the public” in the review at bar, the word “public” is a noun. In determining the grammatical and ordinary sense of words used by Canadians, the Court prefers definitions provided in the *Canadian Oxford Dictionary*, 2nd ed., (Toronto: Oxford University Press, 2004). The *Canadian Oxford Dictionary* defines the noun “public” as:

1. the community in general, or members of the community.
2. a section of the community having a particular interest or some special connection . . .

The noun “public” thus has three meanings, referring to either the entirety of the community, to members of the community, or to a section of the community sharing a common status or interest. Each of these meanings is sufficient to meet the definition of “public” in paragraph 17(2)(d) of the *Statistics Act*.

En droit, le principe général est qu’il y a lieu d’interpréter les textes de lois ou les décrets ayant force de loi, en donnant aux termes leur sens ordinaire et usuel dans le contexte que le sens des mots est une question de droit qui doit être tranchée par la Cour à l’aide de dictionnaires ou d’autres moyens légitimes d’interprétation.

[51] Le défendeur soutient que le mot « *available* » dans le texte anglais de la loi (« mis à la disposition ») implique le droit ou la certitude juridique d’obtenir quelque chose. Selon *The Oxford English Dictionary*, 2<sup>e</sup> éd. (Oxford, U.K. : Clarendon Press, 1989), « *available* » signifie : [TRADUCTION] « susceptible d’être employé, utilisé, dont on peut disposer, qui est à portée de main ».

[52] Le défendeur soutient que le mot « *public* » doit être interprété comme signifiant le public en général, pas un élément particulier ou une partie du public. Selon *The Oxford English Dictionary*, l’adjectif « *public* » signifie notamment : [TRADUCTION] « 1. relatif à la collectivité prise dans son ensemble; qui appartient à la collectivité ou à l’État, ou qui en relève [. . .] Qui peut être utilisé ou partagé par tous les membres d’une collectivité, qui n’est pas restreint à un usage privé ».

[53] Avec respect, la Cour n’est pas d’accord avec le défendeur. La définition qu’il cite se rapporte au mot « *public* » pris comme adjectif, pas comme nom. Dans l’expression « *available to the public* », le mot « *public* » est un nom. Pour déterminer le sens grammatical et ordinaire des mots utilisés par les Canadiens, la Cour préfère les définitions que l’on trouve dans le *Canadian Oxford Dictionary*, 2<sup>e</sup> éd. (Toronto : Oxford University Press, 2004), où le mot « *public* », comme nom, est défini ainsi :

- [TRADUCTION] 1. la collectivité en général, ou des membres de la collectivité. 2. une partie de la collectivité ayant un intérêt particulier ou quelque chose en commun [. . .]

Le nom « *public* » a donc trois sens, et désigne soit l’ensemble de la collectivité, certains membres de la collectivité ou une partie de la collectivité dont les membres ont une situation ou des intérêts en commun. Chacun de ces sens est suffisant pour définir le mot « *public* » à l’alinéa 17(2)d) de la *Loi sur la statistique*.

[54] The *Canadian Oxford Dictionary* defines the adjective “available” as:

1. capable of being used; at one’s disposal; obtainable.

Accordingly, the words “information available to the public” denote records capable of being obtained by the entire general public, or by members or sections thereof. To be capable of obtaining a given record, the member of the public must have a right of access.

[55] In the alternative that the meaning of “available to the public” was equivocal, ambiguous or unclear, in *Canada (House of Commons) v. Vaid*, [2005] 1 S.C.R. 667, the Supreme Court of Canada, *per* Binnie J. held, at paragraph 80 that the appropriate approach to statutory interpretation is to read the words of a statute in their entire context, liberally construed, and in their ordinary sense in accordance with the intention of Parliament:

the “presumption” suggested by Lord Hatherley 135 years ago is out of step with modern principles of statutory interpretation accepted in Canada, as set out in Driedger’s *Construction of Statutes* (2nd ed. 1983):

Today there is only one principle or approach, namely, the words of an Act are to be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament. [p. 87]

This approach was recently affirmed in *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, [2002] 2 S.C.R. 559, 2002 SCC 42, at para. 26, and *R. v. Sharpe*, [2001] 1 S.C.R. 45, 2001 SCC 2, at para. 33, and is reinforced by s. 12 of the *Interpretation Act*, R.S.C. 1985, c. I-21, which provides that every enactment “is deemed remedial, and shall be given such fair, large and liberal construction and interpretation as best ensures the attainment of its objects”. Such interpretative principles apply with special force in the application of human rights laws. [Emphasis added.]

[56] The information in the census records requested by the Algonquin Bands is exactly the type of information which Parliament intended under the *Privacy Act* may be disclosed to an Aboriginal people or Indian band. Similarly, it is exactly the type of

[54] Le *Canadian Oxford Dictionary* définit l’adjectif « *available* » comme suit :

[TRADUCTION] 1. susceptible d’être utilisé; mis à la disposition de quelqu’un; pouvant être obtenu.

Par conséquent, l’expression « *information available to the public* » s’applique à des dossiers pouvant être obtenus par le public en général, ou par des membres ou des parties du public. Pour être en mesure d’obtenir un dossier en particulier, les membres du public doivent avoir un droit d’accès.

[55] Dans l’hypothèse où le sens de l’expression « *available to the public* » serait équivoque, ambigu ou imprécis, le juge Binnie de la Cour suprême du Canada a affirmé dans l’arrêt *Canada (Chambre des communes) c. Vaid*, [2005] 1 R.C.S. 667, au paragraphe 80, que la façon appropriée d’interpréter les lois consiste à lire les termes d’une loi dans leur contexte global, interprétés dans leur sens large et en suivant le sens ordinaire conformément à l’intention du législateur :

[...] la « présomption » évoquée par lord Hatherley, il y a 135 ans, va à l’encontre des principes contemporains d’interprétation des lois reconnus au Canada, tel que Driedger les décrit dans *Construction of Statutes* (2<sup>e</sup> éd. 1983) :

[TRADUCTION] Aujourd’hui il n’y a qu’un seul principe ou solution : il faut lire les termes d’une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s’harmonise avec l’esprit de la loi, l’objet de la loi et l’intention du législateur. [p. 87]

Cette approche a récemment été confirmée dans *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, [2002] 2 R.C.S. 559, 2002 CSC 42, par. 26, et dans *R. c. Sharpe*, [2001] 1 R.C.S. 45, 2001 CSC 2, par. 33. De plus, elle est renforcée par l’art. 12 de la *Loi d’interprétation*, L.R.C. 1985, ch. I-21, qui prévoit que tout texte « est censé apporter une solution de droit et s’interprète de la manière la plus équitable et la plus large qui soit compatible avec la réalisation de son objet ». Ces principes d’interprétation s’appliquent avec une rigueur particulière dans le cadre de l’application des lois relatives aux droits de la personne. [Non souligné dans l’original.]

[56] Les renseignements qui se trouvent dans les dossiers de recensement demandés par les bandes algonquines sont exactement du même type que ceux dont le législateur voulait permettre la divulgation à une population autochtone ou à une bande indienne en vertu

information which the Crown is obliged to provide an Aboriginal people or Indian band under section 35 of the *Constitution Act, 1982*. Applying the modern approach to statutory interpretation, the words “available to the public” should be liberally construed and interpreted to mean a member of the public, and not only the public as a whole.

[57] Further in the alternative that the meaning of “available to the public” was unclear, the respondent would not have met his burden of proof under section 48 of the Access Act in that I am not satisfied on the balance of probabilities that the respondent’s interpretation of “available to the public” was correct. On this basis, I would allow this application.

#### Conclusion with Respect to Issues 3, 4, and 5

[58] In conclusion, the correct statutory interpretation in the review at bar is that paragraph 17(2)(d) of the *Statistics Act* is engaged because a member of the public, i.e. the Algonquin Bands, has a right of access to the information by statute or other law, namely section 35 of the *Constitution Act, 1982*, the common-law duties referred to in paragraph 46, and paragraph 8(2)(k) of the *Privacy Act*. I note that only one statute or common-law duty is sufficient to satisfy the requirement of paragraph 17(2)(d) of the *Statistics Act*.

#### Issue No. 6:

In the alternative that the respondent was prohibited from disclosing census records pursuant to section 17 of the *Statistics Act*, what would be the effect of section 52 of the *Constitution Act, 1982*?

[59] Subsection 52(1) of the *Constitution Act, 1982* provides that any law that is inconsistent with the Constitution of Canada is, to the extent of the inconsistency, of no force or effect:

de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. De même, c’est exactement le type d’information que la Couronne est tenue de communiquer à une population autochtone ou à une bande indienne en vertu de l’article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Si on adopte les principes contemporains d’interprétation des lois, les mots « *available to the public* » doivent être interprétés dans leur sens large, dans le sens d’un membre du public et non du public dans son ensemble.

[57] Toujours dans l’hypothèse où le sens des mots « *available to the public* » ne serait pas clair, le défendeur ne se serait quand même pas acquitté de la charge de la preuve qui lui incombe en vertu de l’article 48 de la *Loi sur l’accès à l’information*, parce que je ne suis pas convaincu, selon la prépondérance des probabilités, que son interprétation de l’expression était correcte. Pour ces motifs, je suis d’avis d’accueillir la demande.

#### Conclusion relativement aux questions n<sup>os</sup> 3, 4 et 5

[58] En conclusion, l’interprétation correcte de la loi dans la présente affaire est que l’alinéa 17(2)d) de la *Loi sur la statistique* s’applique parce qu’un membre du public, c’est-à-dire les bandes algonquines, a un droit d’accès en raison d’une loi ou d’une autre règle de droit, soit l’article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, en raison des obligations de common law mentionnées au paragraphe 46, et en raison de l’alinéa 8(2)k) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Je fais remarquer qu’une seule loi ou obligation de common law suffit à satisfaire aux exigences de l’alinéa 17(2)d) de la *Loi sur la statistique*.

#### Question n<sup>o</sup> 6 :

Dans l’hypothèse où il serait interdit au défendeur de divulguer les dossiers de recensement, en application de l’article 17 de la *Loi sur la statistique*, quel serait l’effet de l’article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*?

[59] Selon le paragraphe 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, la Constitution du Canada rend inopérantes les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit :



52. (1) The Constitution of Canada is the supreme law of Canada, and any law that is inconsistent with the provisions of the Constitution is, to the extent of the inconsistency, of no force or effect.

[60] The Crown has an obligation independent of the Access Act to provide the Algonquin Bands with those parts of the census records required to prove their land title claim. This obligation has been constitutionalized in section 35 of the *Constitution Act, 1982*. In accordance with section 52 of the *Constitution Act, 1982* and to the extent that section 17 of the *Statistics Act* is inconsistent, section 17 is of no force or effect unless it can be justified.

[61] In *R v. Sparrow*, [1990] 1 S.C.R. 1075, at paragraphs 59-62 the Supreme Court of Canada held that legislation can restrict Aboriginal constitutional rights, but the Courts demand justification for such government regulation. Therefore, if section 17 of the *Statistics Act* prohibits the disclosure of the census records in this case, it is not automatically of no force or effect by the operation of section 52 of the *Constitution Act, 1982*. This legislation is valid if it meets the test for justifying an interference with the Aboriginal right under subsection 35(1).

[62] In the case at bar, the Court concludes that section 17 does not meet the test for justifying an interference with the right of the Aboriginal peoples to obtain their own census records necessary to prove their land title claims. It would be absurd if the Crown, which has the obligation to assist Aboriginal peoples with respect to their land claims, could suppress the evidence necessary for the proof of these land claims. The respondent has not offered any justification for overriding this constitutional right. While the confidentiality of census records are necessary to ensure full and frank responses to enumerators, the census records sought are more than 60 years old, and can be disclosed subject to a confidentiality undertaking referred to herein. Recent census records are not being

52. (1) La Constitution du Canada est la loi suprême du Canada; elle rend inopérantes les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit.

[60] Indépendamment de la *Loi sur l'accès à l'information*, la Couronne a l'obligation de fournir aux bandes algonquines les dossiers de recensement qui sont nécessaires pour prouver le bien-fondé de leur revendication territoriale. Cette obligation a été constitutionnalisée par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Conformément à l'article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, l'article 17 de la *Loi sur la statistique*, dans la mesure où il est incompatible, est inopérant à moins qu'il soit possible d'en établir le bien-fondé.

[61] Dans l'arrêt *R. c. Sparrow*, [1990] 1 R.C.S. 1075, aux paragraphes 59 à 62, la Cour suprême du Canada a statué qu'un texte de loi pouvait restreindre les droits constitutionnels des Autochtones, mais que les tribunaux exigeaient qu'une telle intervention gouvernementale soit justifiée. Par conséquent, si l'article 17 de la *Loi sur la statistique* interdit la divulgation des dossiers de recensement dans la présente affaire, il n'est pas automatiquement inopérant en raison de l'article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Il sera valide s'il satisfait au critère applicable permettant de justifier une atteinte au droit autochtone reconnu au sens du paragraphe 35(1).

[62] Dans l'affaire qui nous occupe, la Cour conclut que l'article 17 ne satisfait pas au critère applicable permettant de justifier une atteinte au droit des peuples autochtones d'obtenir leurs propres dossiers de recensement nécessaires à l'établissement du bien-fondé de leurs revendications territoriales. Il serait absurde que la Couronne, qui a l'obligation de venir en aide aux peuples autochtones en ce qui a trait à leurs revendications territoriales, puisse dissimuler la preuve nécessaire à l'établissement de leur bien-fondé. Le défendeur n'a offert aucune justification pour déroger à ce droit constitutionnel. Bien que la confidentialité des dossiers de recensement soit nécessaire pour garantir que les réponses données aux recenseurs soient complètes et sincères, les dossiers de recensement

sought or disclosed, nor are they necessary, because the Band Lists which began in 1950 provide the evidence necessary for a land claim. Accordingly, the disclosure of the census records for 1941 and earlier will not deter full and frank census records in the future.

#### Remedy

[63] In the review at bar, the Chief Statistician erred in law with respect to:

- i. section 35 of the *Constitution Act, 1982*,
- ii. the common-law obligations of the Crown to disclose the information to the Algonquin Bands with respect to their land claim; and
- iii. paragraph 8(2)(k) of the *Privacy Act*.

Since the decision under review was based on errors of law, it should be set aside and referred back to the Chief Statistician with directions to consider the access request under paragraph 17(2)(d) of the *Statistics Act* in accordance with these reasons for order, and with a direction that the census records for 1921, 1931 and 1941 can be disclosed to Dr. James Morrison on behalf of the Algonquin Bands upon his undertaking that he will keep confidential the personal information in the census records with respect to non-Aboriginal persons. The 1911 census records have been made public so the right to access their disclosure is moot.

[64] Both parties advised the Court that they are not seeking costs in this case. Accordingly, the Court will make no order as to costs.

demandés ont plus de 60 ans, et ils peuvent être dévoilés sous réserve de l'engagement de confidentialité mentionné plus haut. Ce ne sont pas des dossiers de recensement récents qui sont demandés ou divulgués, et ceux-ci ne sont pas nécessaires parce que les listes de bande qu'on a commencé à dresser en 1950 fournissent la preuve requise pour la revendication territoriale. Par conséquent, la divulgation des dossiers de recensement de 1941 et des années antérieures n'aura pas pour effet d'empêcher la confection de dossiers de recensement complets et honnêtes à l'avenir.

#### La mesure corrective

[63] Dans la présente affaire, le statisticien en chef a commis des erreurs de droit touchant :

- i. l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*,
- ii. l'obligation qu'a la Couronne en common law de divulguer aux bandes algonquines l'information utile à leur revendication territoriale;
- iii. l'alinéa 8(2)(k) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Puisque la décision contestée était entachée d'erreurs de droit, elle doit être annulée et renvoyée au statisticien en chef, qui devra considérer la demande de communication en cause au regard de l'alinéa 17(2)d) de la *Loi sur la statistique*, conformément aux présents motifs et suivre la directive portant que les dossiers de recensement de 1921, 1931 et 1941 peuvent être communiqués à M. James Morrison au nom des bandes algonquines sous réserve de son engagement à préserver la confidentialité des renseignements personnels se trouvant dans les dossiers de recensement concernant des personnes non autochtones. Puisque les dossiers de recensement de 1911 ont été rendus publics, la question du droit d'accès ou de leur divulgation est sans objet.

[64] Les deux parties ont avisé la Cour qu'elles ne demandent pas l'adjudication des dépens dans la présente affaire. Il n'y aura donc pas d'ordonnance sur les dépens.

## APPENDIX A

## ANNEXE A

1. *Access to Information Act*, R.S.C., 1985, c. A-1

4. (1) Subject to this Act, but notwithstanding any other Act of Parliament, every person who is

(a) a Canadian citizen, or

(b) a permanent resident within the meaning of subsection 2(1) of the *Immigration and Refugee Protection Act*,

has a right to and shall, on request, be given access to any record under the control of a government institution.

...

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*.

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

(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*.

...

24. (1) The head of a government institution shall refuse to disclose any record requested under this Act that contains information the disclosure of which is restricted by or pursuant to any provision set out in Schedule II.

...

41. Any person who has been refused access to a record requested under this Act or a part thereof may, if a complaint has been made to the Information Commissioner in respect of the refusal, apply to the Court for a review of the matter within forty-five days after the time the results of an investigation of the complaint by the Information Commissioner are reported to the complainant under

1. *Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. (1985), ch. A-1

4. (1) Sous réserve des autres dispositions de la présente loi mais nonobstant toute autre loi fédérale, ont droit à l'accès aux documents relevant d'une institution fédérale et peuvent se les faire communiquer sur demande :

a) les citoyens canadiens;

b) les résidents permanents au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*.

[...]

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*.

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

a) l'individu qu'ils concernent y consent;

b) le public y a accès;

c) la communication est conforme à l'article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

[...]

24. (1) Le responsable d'une institution fédérale est tenu de refuser la communication de documents contenant des renseignements dont la communication est restreinte en vertu d'une disposition figurant à l'annexe II.

[...]

41. La personne qui s'est vu refuser communication totale ou partielle d'un document demandé en vertu de la présente loi et qui a déposé ou fait déposer une plainte à ce sujet devant le Commissaire à l'information peut, dans un délai de quarante-cinq jours suivant le compte rendu du Commissaire prévu au paragraphe 37(2), exercer un recours en révision de la décision de refus devant la Cour. La Cour peut, avant ou

subsection 37(2) or within such further time as the Court may, either before or after the expiration of those forty-five days, fix or allow.

**42.** (1) The Information Commissioner may

(a) apply to the Court, within the time limits prescribed by section 41, for a review of any refusal to disclose a record requested under this Act or a part thereof in respect of which an investigation has been carried out by the Information Commissioner, if the Commissioner has the consent of the person who requested access to the record;

(b) appear before the Court on behalf of any person who has applied for a review under section 41; or

(c) with leave of the Court, appear as a party to any review applied for under section 41 or 44.

...

**48.** In any proceedings before the Court arising from an application under section 41 or 42, 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.

**49.** Where the head of a government institution refuses to disclose a record requested under this Act or a part thereof on the basis of a provision of this Act not referred to in section 50, the Court shall, if it determines that the head of the institution is not authorized to refuse to disclose the record or part thereof, order the head of the institution to disclose the record or part thereof, subject to such conditions as the Court deems appropriate, to the person who requested access to the record, or shall make such other order as the Court deems appropriate.

## SCHEDULE II

(Section 24)

*Statistics Act*, section 17

[Emphasis added]

...

2. *Privacy Act*, R.S.C., 1985, c. P-21 (assented to July 1, 1983)

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

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

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

b) comparaître devant la Cour au nom de la personne qui a exercé un recours devant la Cour en vertu de l'article 41;

c) comparaître, avec l'autorisation de la Cour, comme partie à une instance engagée en vertu des articles 41 ou 44.

[...]

**48.** Dans les procédures découlant des recours prévus aux articles 41 ou 42, la charge d'établir le bien-fondé du refus de communication totale ou partielle d'un document incombe à l'institution fédérale concernée.

**49.** La Cour, dans les cas où elle conclut au bon droit de la personne qui a exercé un recours en révision d'une décision de refus de communication totale ou partielle d'un document fondée sur des dispositions de la présente loi autres que celles mentionnées à l'article 50, ordonne, aux conditions qu'elle juge indiquées, au responsable de l'institution fédérale dont relève le document en litige d'en donner à cette personne communication totale ou partielle; la Cour rend une autre ordonnance si elle l'estime indiqué.

## ANNEXE II

(article 24)

*Loi sur la statistique*, article 17

[Non souligné dans l'original]

[...]

2. *Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. (1985), ch. P-21 (sanctionnée le 1<sup>er</sup> juillet 1983)

8. . . .

(2) Subject to any other Act of Parliament, personal information under the control of a government institution may be disclosed

. . .

(k) to any aboriginal government, association of aboriginal people, Indian band, government institution or part thereof, or to any person acting on behalf of such government, association, band, institution or part thereof, for the purpose of researching or validating the claims, disputes or grievances of any of the aboriginal peoples of Canada; [Emphasis added.]

### 3. *Statistics Act*, R.S.C., 1985, c. S-19

#### SECURITY

17. (1) Except for the purpose of communicating information in accordance with any conditions of an agreement made under section 11 or 12 and except for the purposes of a prosecution under this Act but subject to this section,

(a) no person, other than a person employed or deemed to be employed under this Act, and sworn under section 6, shall be permitted to examine any identifiable individual return made for the purposes of this Act; and

(b) no person who has been sworn under section 6 shall disclose or knowingly cause to be disclosed, by any means, any information obtained under this Act in such a manner that it is possible from the disclosure to relate the particulars obtained from any individual return to any identifiable individual person, business or organization.

(2) The Chief Statistician may, by order, authorize the following information to be disclosed:

(a) information collected by persons, organizations or departments for their own purposes and communicated to Statistics Canada before or after May 1, 1971, but that information when communicated to Statistics Canada shall be subject to the same secrecy requirements to which it was subject when collected and may only be disclosed by Statistics Canada in the manner and to the extent agreed on by the collector thereof and the Chief Statistician;

8. [ . . . ]

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

[ . . . ]

(k) communication à tout gouvernement autochtone, association d'autochtones, bande d'Indiens, institution fédérale ou subdivision de celle-ci, ou à leur représentant, en vue de l'établissement des droits des peuples autochtones ou du règlement de leurs griefs; [Non souligné dans l'original.]

### 3. *Loi sur la statistique*, L.R.C. (1985), ch. S-19

#### SECRET

17. (1) Sous réserve des autres dispositions du présent article et sauf pour communiquer des renseignements conformément aux modalités des accords conclus en application des articles 11 ou 12 ou en cas de poursuites engagées en vertu de la présente loi :

(a) nul, si ce n'est une personne employée ou réputée être employée en vertu de la présente loi et qui a été assermentée en vertu de l'article 6, ne peut être autorisé à prendre connaissance d'un relevé fait pour l'application de la présente loi;

(b) aucune personne qui a été assermentée en vertu de l'article 6 ne peut révéler ni sciemment faire révéler, par quelque moyen que ce soit, des renseignements obtenus en vertu de la présente loi de telle manière qu'il soit possible, grâce à ces révélations, de rattacher à un particulier, à une entreprise ou à une organisation identifiables les détails obtenus dans un relevé qui les concerne exclusivement.

(2) Le statisticien en chef peut, par arrêté, autoriser la révélation des renseignements suivants :

(a) les renseignements recueillis par des personnes, des organisations ou des ministères, pour leur propre usage, et communiqués à Statistique Canada avant ou après le 1<sup>er</sup> mai 1971; toutefois, ces renseignements sont assujettis, lorsqu'ils ont été communiqués à Statistique Canada, aux prescriptions concernant le secret auxquelles ils étaient assujettis lorsqu'ils ont été recueillis et ils ne peuvent être révélés par Statistique Canada que de la manière et dans la mesure où en sont convenus ceux qui les ont recueillis et le statisticien en chef;

(b) information relating to a person or organization in respect of which disclosure is consented to in writing by the person or organization concerned;

(c) information relating to a business in respect of which disclosure is consented to in writing by the owner for the time being of the business;

(d) information available to the public under any statutory or other law;

(e) information relating to any hospital, mental institution, library, educational institution, welfare institution or other similar non-commercial institution except particulars arranged in such a manner that it is possible to relate the particulars to any individual patient, inmate or other person in the care of any such institution;

(f) information in the form of an index or list of individual establishments, firms or businesses, showing any, some or all of the following in relation to them:

(i) their names and addresses,

(ii) the telephone numbers at which they may be reached in relation to statistical matters,

(iii) the official language in which they prefer to be addressed in relation to statistical matters,

(iv) the products they produce, manufacture, process, transport, store, purchase or sell, or the services they provide, in the course of their business, or

(v) whether they are within specific ranges of numbers of employees or persons engaged by them or constituting their work force; and

(g) information relating to any carrier or public utility. [Emphasis added.]

4. *An Act to amend the Statistics Act*, S.C. 2005, c. 31 (assented to June 29, 2005)

**1. The *Statistics Act* is amended by adding the following after section 18:**

**18.1** (1) The information contained in the returns of each census of population taken between 1910 and 2005 is no longer subject to sections 17 and 18 ninety-two years after the census is taken.

b) les renseignements ayant trait à une personne ou à une organisation, lorsque cette personne ou organisation donne, par écrit, son consentement à leur révélation;

c) les renseignements ayant trait à une entreprise, lorsque celui qui à ce moment-là en est le propriétaire donne, par écrit, son consentement à leur révélation;

d) les renseignements mis à la disposition du public en vertu d'une loi ou de toute autre règle de droit;

e) les renseignements ayant trait à un hôpital, un établissement pour malades mentaux, une bibliothèque, un établissement d'enseignement, un établissement d'assistance sociale ou autre établissement non commercial du même genre, à l'exception des détails présentés de telle façon qu'elle permettrait à n'importe qui de les rattacher à un malade, un pensionnaire ou une autre personne dont s'occupe un tel établissement;

f) les renseignements revêtant la forme d'un index ou d'une liste, relativement à des établissements particuliers, ou des firmes ou entreprises particulières, indiquant l'un ou plusieurs des éléments suivants :

(i) leurs noms et adresses,

(ii) les numéros de téléphone où les joindre relativement à des données statistiques,

(iii) la langue officielle qu'ils préfèrent utiliser relativement à des données statistiques,

(iv) les produits obtenus, manufacturés, fabriqués, préparés, transportés, entreposés, achetés ou vendus par eux, ou les services qu'ils fournissent au cours de leurs activités,

(v) s'ils se rangent dans des catégories déterminées quant au nombre des employés ou des personnes qu'ils engagent ou qui constituent leur main-d'œuvre;

g) les renseignements ayant trait à un transporteur ou à une entreprise d'utilité publique. [Non souligné dans l'original.]

4. *Loi modifiant la Loi sur la statistique*, L.C. 2005, ch. 31 (sanctionnée le 29 juin 2005)

**1. La *Loi sur la statistique* est modifiée par adjonction, après l'article 18, de ce qui suit :**

**18.1** (1) Les articles 17 et 18 cessent de s'appliquer aux renseignements contenus dans les relevés de tout recensement de la population fait entre 1910 et 2005 quatre-vingt-douze ans après la tenue du recensement.

(2) The information contained in the returns of each census of population taken in 2006 or later is no longer subject to sections 17 and 18 ninety-two years after the census is taken, but only if the person to whom the information relates consents, at the time of the census, to the release of the information ninety-two years later.

(3) When sections 17 and 18 cease to apply to information referred to in subsection (1) or (2), the information shall be placed under the care and control of the Library and Archives of Canada.

5. *Constitution Act, 1982*, being Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.)

## PART II

### RIGHTS OF THE ABORIGINAL PEOPLES OF CANADA

35. (1) The existing aboriginal and treaty rights of the aboriginal peoples of Canada are hereby recognized and affirmed.

(2) In this Act, “aboriginal peoples of Canada” includes the Indian, Inuit and Métis peoples of Canada.

(3) For greater certainty, in subsection (1) “treaty rights” includes rights that now exist by way of land claims agreements or may be so acquired.

...

52. (1) The Constitution of Canada is the supreme law of Canada, and any law that is inconsistent with the provisions of the Constitution is, to the extent of the inconsistency, of no force or effect. [Emphasis added.]

(2) La même règle s’applique à l’égard de tout recensement de la population fait en 2006 ou par la suite, mais seulement si la personne visée par les renseignements consent, lors du recensement, à ce que ceux-ci cessent d’être protégés quatre-vingt-douze ans plus tard.

(3) Lorsque les articles 17 et 18 cessent de s’appliquer aux renseignements visés aux paragraphes (1) et (2), ceux-ci sont placés sous la garde et la responsabilité de Bibliothèque et Archives du Canada.

5. *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.)

## PARTIE II

### DROITS DES PEUPLES AUTOCHTONES DU CANADA

35. (1) Les droits existants—ancestraux ou issus de traités—des peuples autochtones du Canada sont reconnus et confirmés.

(2) Dans la présente loi, “peuples autochtones du Canada” s’entend notamment des Indiens, des Inuit et des Métis du Canada.

(3) Il est entendu que sont compris parmi les droits issus de traités, dont il est fait mention au paragraphe (1), les droits existants issus d’accords sur des revendications territoriales ou ceux susceptibles d’être ainsi acquis.

[. . .]

52. (1) La Constitution du Canada est la loi suprême du Canada; elle rend inopérantes les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit. [Non souligné dans l’original.]