

T-276-85

T-276-85

**Information Commissioner (Applicant)**

v.

**Minister of Employment and Immigration (Respondent)**

INDEXED AS: INFORMATION COMMISSIONER (CANADA) v. CANADA (MINISTER OF EMPLOYMENT AND IMMIGRATION)

Trial Division, Jerome A.C.J.—Ottawa, November 27, 1985 and May 2, 1986.

*Access to information — Applicant for permanent residence denied access to immigration file and record on ground neither Canadian citizen nor permanent resident — Access to same record requested by applicant for permanent residence's husband, Canadian citizen and sponsor of permanent residence application, with signed consent of wife to release to husband of document and information about her relating to immigration matters — Only 5 of 200 pages released — Application under Act s. 42(1)(a) for review of refusal — Act s. 19(2) not conferring discretion to refuse disclosure when, as here, all conditions met — Applicable construction rule: enabling words always compulsory where effectuating legal right — Purpose of legislation to codify public's right to access to information held by government — Exemptions should be exceptional and restricted to those set out in statute — Application allowed — Access to Information Act, S.C. 1980-81-82-83, c. 111, Schedule I, ss. 4, 19, 42(1)(a), 48, 49 — Privacy Act, S.C. 1980-81-82-83, c. 111, Schedule II, s. 3.*

*Immigration — Applicant for permanent residence denied access to immigration file as neither Canadian citizen nor permanent resident — Husband a Canadian citizen — Wife giving signed consent for release of information to husband — Only 5 of 200 pages released — Whether head of government institution having discretion not to disclose personal information — Purpose of legislation considered — Minister ordered to disclose records upon application under Access to Information Act, S.C. 1980-81-82-83, c. 111, Schedule I, s. 42(1)(a).*

**CASES JUDICIALLY CONSIDERED****APPLIED:**

*Maple Lodge Farms Ltd. v. R.*, [1981] 1 F.C. 500 (C.A.), affirmed [1982] 2 S.C.R. 2; *Julius v. Oxford (Bishop of)* (1880), 5 App. Cas. 214 (H.L.); *Labour Relations Board v. The Queen ex rel. F.W. Woolworth Company Limited and Agnes Slabick and Saskatchewan*

**Commissaire à l'information (requérant)**

c.

**Ministre de l'Emploi et de l'Immigration (intimé)**

RÉPERTORIÉ: COMMISSAIRE À L'INFORMATION (CANADA) c. CANADA (MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION)

Division de première instance, juge en chef adjoint Jerome—Ottawa, 27 novembre 1985 et 2 mai 1986.

*Accès à l'information — La requérante qui a présenté une demande de résidence permanente s'est vu refuser l'accès à son dossier et à ses documents d'immigration au motif qu'elle n'était ni citoyenne canadienne ni résidente permanente — Accès au même dossier demandé par son époux, qui est de citoyenneté canadienne et qui a parrainé la demande de résidence permanente, l'épouse ayant signé un document en vertu duquel elle consentait à ce que les documents et renseignements relatifs à ses affaires d'immigration lui soient communiqués — Accès à seulement 5 des 200 pages — Demande de révision du refus fondée sur l'art. 42(1)a) de la Loi — L'art. 19(2) de la Loi ne confère pas le pouvoir discrétionnaire de refuser de communiquer lorsque, comme en l'espèce, toutes les conditions ont été remplies — Règle d'interprétation applicable: les dispositions portant autorisation sont toujours obligatoires lorsqu'elles ont pour objet de reconnaître un droit — La Loi vise à codifier le droit du public d'avoir accès aux renseignements détenus par le gouvernement — Les exemptions qui constituent l'exception doivent être prévues par la loi — Demande accueillie — Loi sur l'accès à l'information, S.C. 1980-81-82-83, chap. 111, annexe I, art. 4, 19, 42(1)a), 48, 49 — Loi sur la protection des renseignements personnels, S.C. 1980-81-82-83, chap. 111, annexe II, art. 3.*

*Immigration — La requérante qui a présenté une demande de résidence permanente s'est vue refuser l'accès à son dossier d'immigration au motif qu'elle n'était ni citoyenne canadienne ni résidente permanente — Son époux est de citoyenneté canadienne — L'épouse a signé un document en vertu duquel elle consentait à ce que des renseignements soient communiqués à son époux — Accès à seulement 5 des 200 pages — Le responsable d'une institution fédérale a-t-il le pouvoir discrétionnaire de refuser de communiquer des renseignements personnels? — Examen du but de la Loi — Il est ordonné au Ministre de communiquer les documents demandés en vertu de la Loi sur l'accès à l'information, S.C. 1980-81-82-83, chap. 111, annexe I, art. 42(1)a).*

**JURISPRUDENCE****DÉCISIONS APPLIQUÉES:**

*Maple Lodge Farms Ltd. c. R.*, [1981] 1 C.F. 500 (C.A.), confirmé par [1982] 2 R.C.S. 2; *Julius v. Oxford (Bishop of)* (1880), 5 App. Cas. 214 (H.L.); *Labour Relations Board v. The Queen ex rel. F.W. Woolworth Company Limited and Agnes Slabick and Saskatchewan*

*Joint Board, Retail, Wholesale and Department Store Union*, [1956] S.C.R. 82; *Maislin Industries Limited v. Minister for Industry, Trade and Commerce*, [1984] 1 F.C. 939 (T.D.).

*Joint Board, Retail, Wholesale and Department Store Union*, [1956] R.C.S. 82; *Maislin Industries Limited c. Ministre de l'Industrie et du Commerce*, [1984] 1 C.F. 939 (1<sup>re</sup> inst.).

## COUNSEL:

*Bruce Mann* for applicant.  
*Barbara A. McIsaac* for respondent.

## a AVOCATS:

*Bruce Mann* pour le requérant.  
*Barbara A. McIsaac* pour l'intimé.

## SOLICITORS:

*Legal Counsel, Information Commissioner of Canada* for applicant.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.

## b PROCUREURS:

*Avocat, Commissaire à l'information du Canada* pour le requérant.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour l'intimé.

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

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

JEROME A.C.J.: This application under paragraph 42(1)(a) of the *Access to Information Act* [S.C. 1980-81-82-83, c. 111, Schedule I] came on for hearing at Ottawa, Ontario, on November 27, 1985. The facts are not in dispute and are contained in a Statement of Agreed Facts dated July 15, 1985, which reads, in part:

d LE JUGE EN CHEF ADJOINT JEROME: La présente demande, fondée sur l'alinéa 42(1)a) de la *Loi sur l'accès à l'information* [S.C. 1980-81-82-83, chap. 111, annexe I], a été entendue à Ottawa (Ontario), le 27 novembre 1985. Les faits non contestés sont décrits dans un exposé conjoint e des faits en date du 15 juillet 1985 qui indique notamment:

1. On May 23, 1984, the Employment and Immigration Commission received a request pursuant to the *Privacy Act* from D.F., a Canadian Citizen, requesting as follows:

[TRADUCTION] 1. Le 23 mai 1984, la Commission de l'emploi et de l'immigration a reçu de D.F., citoyen canadien, une demande fondée sur la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et énonçant ce qui suit: f

"I request full access to and disclosure of the immigration file relating to my sponsorship of my wife's application for permanent residence status in Canada. The Canadian Immigration Commission file number at the Vancouver office for the part of this file held there is 5133-15-6763. The Canadian Consulate General, Immigration Affairs, file number for that part of this file held in Seattle is 6054-B0138-5657. My wife's name is P.F."

g «Je demande que l'on me communique tout le dossier d'immigration concernant mon parrainage de la demande de résidence permanente au Canada présentée par ma femme. La partie du dossier de la Commission de l'immigration du Canada conservée au bureau de Vancouver porte le numéro 5133-15-6763. La partie du dossier du Consulat général du Canada, Affaires de l'immigration, conservée à Seattle porte le numéro 6054-B0138-5657. Le nom de ma femme est P.F.»

2. By letter dated July 13, 1984, the said D.F. was given all personal information relating to him. Personal information relating to P.F. was exempted from disclosure pursuant to section 26 of the *Privacy Act*.

h 2. Par lettre en date du 13 juillet 1984, on a communiqué audit D.F. tous les renseignements personnels le concernant. En vertu de l'article 26 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, on a refusé de communiquer les renseignements personnels concernant P.F.

3. On May 23, 1984, the Employment and Immigration Commission received a request pursuant to the *Privacy Act* from P.F. requesting as follows:

i 3. Le 23 mai 1984, la Commission de l'emploi et de l'immigration a reçu de P.F. la demande suivante fondée sur la *Loi sur la protection des renseignements personnels*:

"I request full access to and disclosure of the immigration file and record. The Canadian Immigration Commission file number at the Vancouver office for the part of this file held there is 5133-15-6763. The Canadian Consulate General, Immigration Affairs, file number for the part of this file held in Seattle is 6054-B0138-5657. Access is requested to the whole of the records and files at these offices, including all correspondence, memoranda, and all other documentary material relating to myself, my immigration matters, my

j «Je demande que l'on me communique tout le dossier d'immigration. La partie du dossier de la Commission de l'immigration du Canada conservée au bureau de Vancouver porte le numéro 5133-15-6763. La partie du dossier du Consulat général du Canada, Affaires de l'immigration, conservée à Seattle porte le numéro 6054-B0138-5657. Je demande qu'on me communique tous les documents et dossiers se trouvant à ces bureaux, y compris la correspondance, les notes de service et tout autre document relatif à moi-même, à mes affaires

application for permanent residence, and the issues of my marital status in Canada, and whether I have been previously married in the Philippines.”

4. By letter dated July 13, 1984, P.F. was denied access to the personal information requested by her on the basis that she was not a Canadian Citizen or Permanent Resident as required by subsection 12(1) of the *Privacy Act*.

5. On May 23, 1984, the Employment and Immigration Commission received a request pursuant to the *Access to Information Act* from D.F. requesting as follows:

“The record of which and to which access is requested is the immigration file relating to my sponsorship of the application for permanent residence by my wife, P.F. The Canadian Immigration Commission file number at the Vancouver office for the part of the record there is 5133-15-6763. The Canadian Consulate General, Immigration Affairs, file number for the part of the record being held by that office in Seattle is 6054-B0138-5657. Access is requested to the whole of the record at these offices, including all correspondence, memoranda, and all other documentary material relating to myself, my sponsorship of my wife's application, the related immigration matters, and the allegation being made by the Canadian Immigration Commission that my marriage to my wife is defective or void in some way due to her alleged previous marriage.”

6. By letter dated July 13, 1984, the said D.F. was notified that the information he requested constituted personal information which should be accessed under the *Privacy Act*, and that, since he had submitted a request under the *Privacy Act*, he would receive all personal information to which he was entitled in response to his *Privacy Act* request.

7. On May 23, 1984, the Employment and Immigration Commission received a request pursuant to the *Access to Information Act* from the Complainant, Gerald G. Goldstein. That request is the request referred to in the Affidavit of Douglas W. McGibbon.

8. The said Gerald G. Goldstein is a Barrister and Solicitor practicing in the Province of British Columbia who represents the said P.F.

Together with his request for access, the complainant submitted a document signed by P.F. consenting to the release to the complainant of documents and information relating to her immigration matters. On July 13, 1984 the respondent informed the complainant that the information which he sought could not be obtained under the *Access to Information Act* because it was personal information about another person. A complaint was lodged with the Information Commissioner who, following an investigation, recommended that the information be released. The respondent subsequently provided the complainant with access to documents consisting of 5 pages, but refused to

d'immigration, à ma demande de résidence permanente, à ma situation familiale au Canada, et à la question de savoir si j'ai été auparavant mariée aux Philippines.»

4. Par lettre en date du 13 juillet 1984, P.F. s'est vu refuser la communication des renseignements personnels qu'elle avait demandés pour le motif qu'elle n'était ni citoyenne canadienne ni résidente permanente comme l'exige le paragraphe 12(1) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

5. Le 23 mai 1984, la Commission de l'emploi et de l'immigration a reçu de D.F. la demande suivante fondée sur la *Loi sur l'accès à l'information*:

«Le document auquel on veut avoir accès est le dossier d'immigration concernant mon parrainage de la demande de résidence permanente présentée par ma femme, P.F. La partie du dossier de la Commission de l'immigration du Canada conservée au bureau de Vancouver porte le numéro 5133-15-6763. La partie du dossier du Consulat général du Canada, Affaires de l'immigration, conservée par ce bureau à Seattle porte le numéro 6054-B0138-5657. Je demande qu'on me communique tout le dossier se trouvant à ces bureaux, y compris la correspondance, les notes de service et tout autre document relatif à moi-même, à mon parrainage de la demande de ma femme, aux questions d'immigration connexes et à l'allégation de la Commission de l'immigration du Canada selon laquelle mon mariage avec ma femme est entaché de nullité en raison de son présumé mariage antérieur.»

6. Par lettre en date du 13 juillet 1984, on a informé ledit D.F. que les renseignements qu'il avait demandés constituaient des renseignements personnels qui devraient lui être communiqués en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et que, puisqu'il avait soumis une demande en vertu de celle-ci, il recevrait tous les renseignements personnels auxquels il avait droit en réponse à sa demande fondée sur ladite Loi.

7. Le 23 mai 1984, la Commission de l'emploi et de l'immigration a reçu du plaignant Gerald G. Goldstein une demande fondée sur la *Loi sur l'accès à l'information*. Cette demande est mentionnée dans l'affidavit de Douglas W. McGibbon.

8. Ledit Gerald G. Goldstein est un avocat qui exerce sa profession en Colombie-Britannique et qui représente ladite P.F.

En même temps que sa demande de communication, le plaignant a soumis un document signé par P.F. aux termes duquel celle-ci consent à ce que les documents et renseignements relatifs à ses affaires d'immigration lui soient communiqués. Le 13 juillet 1984, l'intimé a informé le plaignant qu'il ne pouvait, sur le fondement de la *Loi sur l'accès à l'information*, obtenir les renseignements qu'il avait demandés parce qu'il s'agissait de renseignements personnels concernant une autre personne. Une plainte a été déposée auprès du Commissaire à l'information qui, à l'issue d'une enquête, a recommandé que les renseignements soient communiqués. L'intimé a par la suite permis au plai-

disclose in excess of 200 pages of documents. The applicant seeks a review of that refusal under paragraph 42(1)(a) of the *Access to Information Act*:

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.

Section 48 of the *Access to Information Act* places upon the respondent the burden of establishing that she is authorized to refuse to disclose the record requested:

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.

Counsel for the respondent argues that such authority exists under section 19 of the Act:

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*.

It is not disputed that the record in issue contains personal information as defined in section 3 of the *Privacy Act* [S.C. 1980-81-82-83, c. 111, Schedule II] nor that the individual to whom that information relates has consented to its disclosure. Nevertheless, counsel contends that since subsection 19(2) provides that the head of a government institution may disclose personal information, it establishes with equal force a discretion not to disclose even though the conditions of subsection 19(2) have been met.

gnant d'avoir accès à des documents comprenant 5 pages, mais il a refusé de lui communiquer plus de 200 autres pages. Le requérant se fonde sur l'alinéa 42(1)a) de la *Loi sur l'accès à l'information* pour exercer un recours en révision de ce refus:

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.

En vertu de l'article 48 de la *Loi sur l'accès à l'information*, il incombe à l'intimé d'établir le bien-fondé du refus de communication du document demandé:

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.

L'avocate de l'intimé fait valoir qu'une telle autorisation existe en vertu de l'article 19 de la Loi:

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*.

Il n'est pas contesté que le document litigieux contient des renseignements personnels au sens de l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* [S.C. 1980-81-82-83, chap. 111, annexe II], ni que l'individu qu'ils concernent a consenti à leur communication. L'avocate de l'intimé soutient toutefois que puisque le paragraphe 19(2) prévoit que le responsable d'une institution fédérale peut donner communication de renseignements personnels, il établit du même coup le pouvoir discrétionnaire de refuser de communiquer lors même que les conditions du paragraphe 19(2) seraient remplies.

I reject the argument for two reasons: first, as a question of law, it is contrary to principles of statutory interpretation; second, it represents an approach that runs directly against the very purpose for which this legislation was enacted, as stated in the express provisions of the statute and confirmed in jurisprudence.

In terms of statutory interpretation, when legislators intend to create an obligation to do something, they use the word "shall". When they intend instead to establish a discretion or a right to do it, they use the word "may". Had the legislators intended here to repose residual discretion in the head of the government institution not to disclose information, even though the conditions of section 19(2) had been met, that appropriate and precise language would have been used. Of course, the Act does not establish the discretion not to disclose in such circumstances (in which case the respondent's argument might have had merit). The language chosen expresses the intent to establish a discretion to release personal information under certain circumstances. Those conditions having been fulfilled, it becomes tantamount to an obligation upon the head of the government institution to do so, especially where the purpose for which the statute was enacted is, as here, to create a right of access in the public. In support of the argument to the contrary, counsel for the respondent relied upon the decision of the Supreme Court of Canada in *Maple Lodge Farms Ltd. v. Government of Canada*, [1982] 2 S.C.R. 2. However, in the judgment in the Federal Court of Appeal [[1981] 1 F.C. 500], delivered by Le Dain J., and affirmed in the Supreme Court of Canada, the following significant passage appears [at page 508]:

This is not a case for application of the principle recognized in *Julius v. The Right Rev. the Lord Bishop of Oxford* (1879-80) 5 App. Cas. 214 and referred to in *The Labour Relations Board of Saskatchewan v. The Queen on the relation of F.W. Woolworth Co. Ltd.*, [1956] S.C.R. 82 at page 87, that permissive words may be construed as creating a duty where they confer a power the exercise of which is necessary to effectuate a right.

It is my view, of course, that the present matter is precisely such a case and I therefore turn to the following passages of the two decisions referred to above. In *Julius v. Oxford (Bishop of)* (1880), 5

Je rejette cet argument pour deux raisons: premièrement, du point du droit, il va à l'encontre des principes d'interprétation des lois; deuxièmement, il contredit le but même pour lequel la législation a été édictée, ainsi qu'il est dit dans les dispositions expresses de la Loi et confirmé dans la jurisprudence.

Pour ce qui est de l'interprétation des lois, lorsque le législateur a l'intention de créer une obligation de faire, il emploie le mot «shall» (doit). Par contre, s'il veut établir un pouvoir discrétionnaire ou un droit de faire, il emploie le mot «may» (peut). Si le législateur avait voulu en l'espèce investir le responsable d'une institution fédérale du pouvoir discrétionnaire de ne pas donner communication de renseignements, même si les conditions du paragraphe 19(2) ont été remplies, il aurait employé ce langage approprié et explicite. Bien entendu, la Loi n'établit pas le pouvoir discrétionnaire de ne pas communiquer de renseignements dans ces circonstances (auquel cas l'argument de l'intimé pourrait être fondé). Il ressort du langage choisi l'intention d'établir le pouvoir discrétionnaire de donner, dans certains cas, communication de renseignements personnels. C'est dire que, une fois ces conditions remplies, le responsable de l'institution fédérale est tenu de communiquer ces renseignements surtout lorsque le but pour lequel la Loi a été édictée est, comme en l'espèce, de conférer au public le droit d'y avoir accès. À l'appui de l'argument contraire, l'avocate de l'intimé s'est appuyée sur l'arrêt de la Cour suprême du Canada *Maple Lodge Farms Ltd. c. Gouvernement du Canada*, [1982] 2 R.C.S. 2. Voici toutefois un passage important qui figure dans l'arrêt de la Cour d'appel fédérale [[1981] 1 C.F. 500, à la page 508] rendu par le juge Le Dain et confirmé par la Cour suprême du Canada:

La présente affaire ne donne pas lieu à l'application du principe reconnu dans l'affaire *Julius c. The Right Rev. the Lord Bishop of Oxford* (1879-80) 5 App. Cas. 214, et mentionné dans l'affaire *The Labour Relations Board of Saskatchewan c. La Reine ex rel. F.W. Woolworth Co. Ltd.*, [1956] R.C.S. 82, à la page 87, selon lequel des termes accordant une faculté peuvent s'interpréter comme créant un devoir s'ils confèrent un pouvoir dont l'exercice est nécessaire pour donner effet à un droit.

Bien entendu, j'estime que c'est précisément le cas en l'espèce, et j'aborde donc les passages suivants des deux décisions mentionnées ci-dessus. Dans *Julius v. Oxford (Bishop of)* (1880), 5 App. Cas.

App. Cas. 214 (H.L.), Lord Blackburn states at pages 242-243:

But there are cases in which the authority or power given is not to do a judicial act, and yet there is a duty on the donee to exercise the power if it appears to be given to the donee for the purpose of making good a right, and he is called upon by those who have that right to exercise the power for their benefit.

And in *Labour Relations Board v. The Queen ex rel. F.W. Woolworth Company Limited and Agnes Slabick and Saskatchewan Joint Board, Retail, Wholesale and Department Store Union*, [1956] S.C.R. 82, Locke J. states at page 86:

The language of s. 5, in so far as it affects this aspect of the matter, reads:—

5. The board shall have power to make orders:—

.....

(i) rescinding or amending any order or decision of the board.

While this language is permissive in form, it imposed, in my opinion, a duty upon the Board to exercise this power when called upon to do so by a party interested and having the right to make the application (*Drysdale v. Dominion Coal Company* ((1904) 34 Can. S.C.R. 328 at 336); Killam J.). Enabling words are always compulsory where they are words to effectuate a legal right (*Julius v. Lord Bishop of Oxford* ((1880) 5 A.C. 214 at 243): Lord Blackburn).

Turning then to the purpose of the legislation, it is perhaps appropriate to return once again to the language I used in *Maislin Industries Limited v. Minister for Industry, Trade and Commerce*, [1984] 1 F.C. 939 [at pages 942 and 943]:

It should be emphasized however, that since the basic principle of these statutes is to codify the right of public access to Government information two things follow: first, that such public access ought not be frustrated by the courts except upon the clearest grounds so that doubt ought to be resolved in favour of disclosure; second, the burden of persuasion must rest upon the party resisting disclosure whether, as in this case, it is the private corporation or citizen, or in other circumstances, the Government. It is appropriate to quote subsection 2(1):

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

That interpretation is reinforced on the specific language of section 4:

214 (H.L.), lord Blackburn s'est prononcé en ces termes aux pages 242 et 243:

[TRADUCTION] Mais il existe des cas où il ne s'agit pas d'exercer un acte judiciaire en vertu de l'autorité ou du pouvoir conféré, et pourtant la personne désignée est tenue d'exercer ce pouvoir s'il appert qu'elle en est investie dans le but de faire valoir un droit et que les titulaires de ce droit lui demandent de l'exercer dans leur intérêt.

Et dans l'affaire *Labour Relations Board v. The Queen ex rel. F.W. Woolworth Company Limited and Agnes Slabick and Saskatchewan Joint Board, Retail, Wholesale and Department Store Union*, [1956] R.C.S. 82, le juge Locke a déclaré à la page 86:

[TRADUCTION] La partie de l'art. 5 qui concerne cet aspect de la question est ainsi rédigée:—

5. La Commission a le pouvoir de rendre des ordonnances:—

.....

(i) annulant ou modifiant toute ordonnance ou décision du Conseil.

Bien que le texte soit rédigé dans une forme qui comporte autorisation, à mon avis il impose à la commission l'obligation d'exercer ce pouvoir lorsqu'une partie intéressée et ayant le droit de faire la requête le lui en fait la demande (*Drysdale v. Dominion Coal Company* ((1904) 34 Can. R.C.S. 328, à la p. 336): le juge Killam). Les dispositions portant autorisation sont toujours obligatoires lorsqu'elles ont pour objet de reconnaître un droit (*Julius c. Lord Bishop of Oxford* ((1880) 5 A.C. 214, à la p. 243): le lord Blackburn).

Pour ce qui est du but de la Loi, il convient peut-être de revenir encore une fois aux propos que j'ai tenus dans l'affaire *Maislin Industries Limited c. Ministre de l'Industrie et du Commerce*, [1984] 1 C.F. 939 [aux pages 942 et 943]:

Il faut cependant souligner que, puisque le principe de base de ces lois est de codifier le droit du public à l'accès aux documents du gouvernement, deux conséquences en découlent: d'abord, les tribunaux ne doivent pas neutraliser ce droit sauf pour les motifs les plus évidents, de sorte qu'en cas de doute, il faut permettre la communication; deuxièmement, le fardeau de convaincre la cour doit incomber à la partie qui s'oppose à la communication, qu'il s'agisse, comme en l'espèce, d'une société privée ou d'un citoyen ou, dans d'autres cas, du gouvernement. Il convient de citer le paragraphe 2(1):

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

Cette interprétation se trouve renforcée par la disposition expresse de l'article 4:

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 the *Immigration Act, 1976*,

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

To repeat, the purpose of the *Access to Information Act* is to codify the right of access to information held by the government. It is not to codify the government's right of refusal. Access should be the normal course. Exemptions should be exceptional and must be confined to those specifically set out in the statute. In the present case, the applicant was quite properly informed that the information sought could not be obtained except by a Canadian citizen or a resident and could not involve disclosure of personal information about another person without their consent. Once those conditions were met, and they were here, the information should have been disclosed.

The application must therefore succeed. An order will go pursuant to section 49 of the Act ordering the respondent to disclose the records in issue to the complainant, Gerald G. Goldstein. The applicant should have her costs of this application.

4. (1) Sous réserve de la présente loi mais nonobstant toute autre loi du Parlement, ont droit à l'accès aux documents des institutions fédérales et peuvent se les faire communiquer sur demande:

a) les citoyens canadiens; ou

b) les résidents permanents au sens de la *Loi sur l'immigration de 1976*.

Je le répète, la *Loi sur l'accès à l'information* vise à codifier le droit d'accès aux renseignements détenus par le gouvernement. Il ne s'agit pas de codifier le droit du gouvernement de refuser cet accès. L'accès devrait être la règle, et les exemptions qui constituent l'exception doivent être expressément prévues par la Loi. En l'espèce, c'est à juste titre qu'on a informé le requérant que les renseignements demandés ne pouvaient être obtenus que par un citoyen canadien ou un résident, et ne pouvaient donner lieu à la communication de renseignements personnels concernant une autre personne sans son consentement. Une fois ces conditions remplies, et c'est le cas en l'espèce, on aurait dû communiquer les renseignements en question.

La demande doit donc être accueillie. Il sera rendu, en vertu de l'article 49 de la Loi, une ordonnance enjoignant à l'intimé de communiquer les documents litigieux au plaignant Gerald G. Goldstein. Le requérant devrait avoir droit à ses dépens de la présente requête.