

**Information and Privacy Commissioner
of Alberta** *Appellant*

v.

**United Food and Commercial Workers, Local
401** *Respondent*

- and -

Attorney General of Alberta *Appellant*

v.

**United Food and Commercial Workers,
Local 401** *Respondent*

and

**Attorney General of Canada,
Attorney General of Ontario,
Privacy Commissioner of Canada,
Canadian Civil Liberties Association,
British Columbia Civil Liberties Association,
Information and Privacy
Commissioner of Ontario,
Coalition of British Columbia Businesses,
Merit Canada,
Information and Privacy Commissioner
of British Columbia,
and Alberta Federation of
Labour** *Intervenors*

**INDEXED AS: ALBERTA (INFORMATION AND
PRIVACY COMMISSIONER) v. UNITED FOOD AND
COMMERCIAL WORKERS, LOCAL 401**

2013 SCC 62

File No.: 34890.

2013: June 11; 2013: November 15.

**Information and Privacy Commissioner
of Alberta** *Appelant*

c.

**Travailleurs et travailleuses unis de
l'alimentation et du commerce, section locale
401** *Intimé*

- et -

Procureur général de l'Alberta *Appelant*

c.

**Travailleurs et travailleuses unis de
l'alimentation et du commerce,
section locale 401** *Intimé*

et

**Procureur général du Canada,
procureur général de l'Ontario,
commissaire à la protection de
la vie privée du Canada,
Association canadienne des libertés civiles,
Association des libertés civiles
de la Colombie-Britannique,
commissaire à l'information et à la protection
de la vie privée de l'Ontario,
Coalition of British Columbia Businesses,
Merit Canada,
Information and Privacy Commissioner
of British Columbia,
et Alberta Federation of Labour** *Intervenants*

**RÉPERTORIÉ : ALBERTA (INFORMATION AND
PRIVACY COMMISSIONER) c. TRAVAILLEURS ET
TRAVAILLEUSES UNIS DE L'ALIMENTATION ET DU
COMMERCE, SECTION LOCALE 401**

2013 CSC 62

N° du greffe : 34890.

2013 : 11 juin; 2013 : 15 novembre.

Present: McLachlin C.J. and LeBel, Fish, Abella, Rothstein, Cromwell, Moldaver, Karakatsanis and Wagner JJ.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges LeBel, Fish, Abella, Rothstein, Cromwell, Moldaver, Karakatsanis et Wagner.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR ALBERTA

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE L'ALBERTA

Constitutional law — Charter of rights — Freedom of expression — Labour relations — Privacy — Union video-taping and photographing individuals crossing its picket line for use in its labour dispute — Whether legislation restricting the collection, use and disclosure of personal information violates union's expressive right under s. 2(b) of Charter and, if so, whether violation is justified — Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 1, 2(b) — Personal Information Protection Act, S.A. 2003, c. P-6.5 — Personal Information Protection Act Regulation, Alta. Reg. 366/2003.

Droit constitutionnel — Charte des droits — Liberté d'expression — Relations de travail — Droit à la vie privée — Syndicat filme et photographie des personnes franchissant sa ligne de piquetage pour se servir des enregistrements dans le cadre du conflit de travail en cours — La loi qui restreint la collecte, l'utilisation et la communication de renseignements personnels porte-t-elle atteinte au droit à la liberté d'expression du syndicat protégé par l'art. 2b) de la Charte et, dans l'affirmative, l'atteinte est-elle justifiée? — Charte canadienne des droits et libertés, art. 1, 2b) — Personal Information Protection Act, S.A. 2003, ch. P-6.5 — Personal Information Protection Act Regulation, Alta. Reg. 366/2003.

During a lawful strike lasting 305 days, both the Union and the employer video-taped and photographed individuals crossing the picketline. The Union posted signs in the area of the picketing stating that images of persons crossing the picketline might be placed on a website. Several individuals who were recorded crossing the picketline filed complaints with the Alberta Information and Privacy Commissioner. The Commissioner appointed an Adjudicator to decide whether the Union had contravened the *Personal Information Protection Act (PIPA)*. The Adjudicator concluded that the Union's collection, use and disclosure of the information was not authorized by *PIPA*. On judicial review, *PIPA* was found to violate the Union's rights under s. 2(b) of the *Charter*. The Court of Appeal agreed and granted the Union a constitutional exemption from the application of *PIPA*.

À l'occasion d'une grève légale qui a duré 305 jours, tant le syndicat que l'employeur ont enregistré des vidéos et pris des photos de personnes en train de franchir la ligne de piquetage. Le syndicat a installé des affiches à l'intérieur de la zone de piquetage annonçant que les images des personnes qui franchissaient la ligne étaient susceptibles d'être publiées sur un site Web. Plusieurs des personnes filmées ou photographiées en train de franchir la ligne de piquetage ont déposé une plainte auprès du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Alberta. Ce dernier a désigné une arbitre chargée de décider si le syndicat avait contrevenu à la *Personal Information Protection Act (PIPA)*. L'arbitre a conclu que la collecte, l'utilisation et la communication des renseignements par le syndicat n'étaient pas autorisées par la *PIPA*. Lors d'un contrôle judiciaire, il a été jugé que la *PIPA* portait atteinte aux droits du syndicat protégés par l'al. 2b) de la *Charte*. La Cour d'appel s'est dite d'accord et a accordé au syndicat une exemption constitutionnelle quant à l'application de la *PIPA*.

Held: The appeal is substantially dismissed.

Arrêt : Le pourvoi est rejeté en grande partie.

PIPA establishes a general rule that organizations cannot collect, use or disclose personal information without consent. None of *PIPA*'s exemptions permit the Union to collect, use and disclose personal information for the purpose of advancing its interests in a labour dispute. The central issue is whether *PIPA* achieves a constitutionally acceptable balance between the interests of individuals in controlling the collection, use and disclosure of their personal information and a union's freedom of expression.

La *PIPA* pose comme règle générale que les organisations ne peuvent recueillir, utiliser ou communiquer des renseignements personnels sans le consentement des intéressés. Aucune des exceptions prévues par la *PIPA* ne permet au syndicat de recueillir, d'utiliser ou de communiquer des renseignements personnels en vue de faire valoir ses intérêts dans le cadre d'un conflit de travail. La question principale est celle de savoir si la *PIPA* atteint un équilibre acceptable sur le plan constitutionnel entre,

To the extent that *PIPA* restricts collection for legitimate labour relations purposes, it is in breach of s. 2(b) of the *Charter* and cannot be justified under s. 1.

The purpose of *PIPA* is to enhance an individual's control over his or her personal information by restricting the collection, use and disclosure of personal information without that individual's consent. The objective of providing an individual with this measure of control is intimately connected to individual autonomy, dignity and privacy, self-evidently significant social values.

But the *Act* does not include any mechanisms by which a union's constitutional right to freedom of expression may be balanced with the interests protected by the legislation. This Court has long recognized the fundamental importance of freedom of expression in the context of labour disputes. *PIPA* prohibits the collection, use, or disclosure of personal information for many legitimate, expressive purposes related to labour relations. Picketing represents a particularly crucial form of expression with strong historical roots. *PIPA* imposes restrictions on a union's ability to communicate and persuade the public of its cause, impairing its ability to use one of its most effective bargaining strategies in the course of a lawful strike. This infringement of the right to freedom of expression is disproportionate to the government's objective of providing individuals with control over the personal information that they expose by crossing a picketline. It is therefore not justified under s. 1 of the *Charter*.

Given the comprehensive and integrated structure of the statute, the Government of Alberta and the Information and Privacy Commissioner requested that the Court not select specific amendments, requesting instead that the entire statute be declared invalid so that the legislature can consider the *Act* as a whole. The declaration of invalidity is therefore granted but is suspended for a period of 12 months to give the legislature the opportunity to decide how best to make the legislation constitutionally compliant.

Cases Cited

Referred to: *Order P2010-003; Synergen Housing Co-op Ltd.*, 2010 CanLII 98626; *Lavigne v. Canada*

d'une part, le droit des personnes d'exercer un droit de regard sur la collecte, l'utilisation et la communication des renseignements personnels les concernant et, d'autre part, la liberté d'expression d'un syndicat. Dans la mesure où la *PIPA* empêche la collecte de renseignements personnels à des fins légitimes de relations du travail, elle viole l'al. 2b) de la *Charte* et cette violation ne saurait se justifier au sens de l'article premier.

La *PIPA* vise à renforcer le droit de regard d'une personne sur les renseignements personnels la concernant en restreignant leur collecte, leur utilisation et leur communication sans son consentement. L'objectif de fournir à une personne ce droit de regard est intimement lié à son autonomie, à sa dignité et à son droit à la vie privée, des valeurs sociales dont l'importance va de soi.

Mais la *Loi* ne prévoit aucun mécanisme permettant de trouver un équilibre entre les intérêts qu'elle protège et le droit constitutionnel du syndicat à la liberté d'expression. La Cour reconnaît depuis longtemps l'importance fondamentale que revêt la liberté d'expression dans le contexte des conflits de travail. La *PIPA* interdit la collecte, l'utilisation et la communication de renseignements personnels qui serviraient de nombreux objectifs expressifs légitimes relatifs aux relations de travail. Le piquetage constitue une forme d'expression particulièrement vitale et fermement ancrée dans l'histoire. La *PIPA* restreint la faculté du syndicat de communiquer avec le public et de le convaincre du bien-fondé de sa cause, compromettant ainsi sa capacité de recourir à une de ses stratégies de négociation les plus efficaces au cours d'une grève légale. Cette atteinte au droit à la liberté d'expression est disproportionnée par rapport à l'objectif du gouvernement d'accorder aux personnes un droit de regard sur les renseignements personnels qu'elles exposent en franchissant une ligne de piquetage. Cette atteinte n'est donc pas justifiée au sens de l'article premier de la *Charte*.

Compte tenu de l'économie exhaustive et intégrée de la *Loi*, le gouvernement de l'Alberta et le commissaire à l'information et à la protection de la vie privée ont demandé à ce que la Cour ne fasse pas un tri parmi des modifications précises, mais qu'elle déclare plutôt l'invalidité de la totalité de la *Loi* de sorte que la législature puisse en traiter comme d'un tout. La déclaration d'invalidité est donc prononcée, mais suspendue pendant 12 mois afin de donner à la législature le temps nécessaire pour décider de la meilleure façon de rendre la loi constitutionnelle.

Jurisprudence

Arrêts mentionnés : *Order P2010-003; Synergen Housing Co-op Ltd.*, 2010 CanLII 98626; *Lavigne*

(*Office of the Commissioner of Official Languages*), 2002 SCC 53, [2002] 2 S.C.R. 773; *Dagg v. Canada (Minister of Finance)*, [1997] 2 S.C.R. 403; *H.J. Heinz Co. of Canada Ltd. v. Canada (Attorney General)*, 2006 SCC 13, [2006] 1 S.C.R. 441; *R.W.D.S.U., Local 558 v. Pepsi-Cola Canada Beverages (West) Ltd.*, 2002 SCC 8, [2002] 1 S.C.R. 156; *U.F.C.W., Local 1518 v. KMart Canada Ltd.*, [1999] 2 S.C.R. 1083; *Ontario (Attorney General) v. Fraser*, 2011 SCC 20, [2011] 2 S.C.R. 3; *Reference re Public Service Employee Relations Act (Alta.)*, [1987] 1 S.C.R. 313; *Great Atlantic & Pacific Co. of Canada*, [1994] O.L.R.B. Rep. March 303; *R. v. Morgentaler*, [1988] 1 S.C.R. 30; *Schachter v. Canada*, [1992] 2 S.C.R. 679.

Statutes and Regulations Cited

Administrative Procedures and Jurisdiction Act, R.S.A. 2000, c. A-3.

Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 1, 2(b).

Personal Information Protection Act, S.A. 2003, c. P-6.5, ss. 1(1)(i) “organization”, (k) “personal information”, 3, 4(1), (3)(a), (b), (c), 7(1), 14(d), (e), 17(d), (e), 20(f), (j), (m), 56(2), (3).

Personal Information Protection Act Regulation, Alta. Reg. 366/2003, s. 7.

Personal Information Protection and Electronic Documents Act, S.C. 2000, c. 5, s. 26(2)(b).

Authors Cited

Adams, George W. *Canadian Labour Law*, 2nd ed., vol. 1. Aurora, Ont.: Canada Law Book, 1993 (loose-leaf updated June 2013, release 46).

Canada. Report of a Task Force established jointly by Department of Communications/Department of Justice. *Privacy and Computers*. Ottawa: Information Canada, 1972.

Craig, John D. R. “Invasion of Privacy and Charter Values: The Common-Law Tort Awakens” (1997), 42 *McGill L.J.* 355.

Drapeau, Michel W., and Marc-Aurèle Racicot. *Protection of Privacy in the Canadian Private and Health Sectors 2013*. Toronto: Carswell, 2012.

Gratton, Éloïse. *Understanding Personal Information: Managing Privacy Risks*. Markham, Ont.: LexisNexis, 2013.

Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 5th ed. Supp., vol. 2. Toronto: Thomson/Carswell, 2007 (updated 2012, release 1).

Hunt, Chris D. L. “Conceptualizing Privacy and Elucidating its Importance: Foundational Considerations for the Development of Canada’s Fledgling Privacy Tort” (2011), 37 *Queen’s L.J.* 167.

c. Canada (Commissariat aux langues officielles), 2002 CSC 53, [2002] 2 R.C.S. 773; *Dagg c. Canada (Ministre des Finances)*, [1997] 2 R.C.S. 403; *Cie H.J. Heinz du Canada ltée c. Canada (Procureur général)*, 2006 CSC 13, [2006] 1 R.C.S. 441; *S.D.G.M.R., section locale 558 c. Pepsi-Cola Canada Beverages (West) Ltd.*, 2002 CSC 8, [2002] 1 R.C.S. 156; *T.U.A.C., section locale 1518 c. KMart Canada Ltd.*, [1999] 2 R.C.S. 1083; *Ontario (Procureur général) c. Fraser*, 2011 CSC 20, [2011] 2 R.C.S. 3; *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313; *Great Atlantic & Pacific Co. of Canada*, [1994] O.L.R.B. Rep. March 303; *R. c. Morgentaler*, [1988] 1 R.C.S. 30; *Schachter c. Canada*, [1992] 2 R.C.S. 679.

Lois et règlements cités

Administrative Procedures and Jurisdiction Act, R.S.A. 2000, ch. A-3.

Charte canadienne des droits et libertés, art. 1, 2b).

Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques, L.C. 2000, ch. 5, art. 26(2)(b).

Personal Information Protection Act, S.A. 2003, ch. P-6.5, art. 1(1)i) « organization », k) « personal information », 3, 4(1), (3)a), b), c), 7(1), 14d), e), 17d), e), 20f), j), m), 56(2), (3).

Personal Information Protection Act Regulation, Alta. Reg. 366/2003, art. 7.

Doctrine et autres documents cités

Adams, George W. *Canadian Labour Law*, 2nd ed., vol. 1. Aurora, Ont.: Canada Law Book, 1993 (loose-leaf updated June 2013, release 46).

Canada. Rapport du Groupe d’étude établi conjointement par le ministère des Communications et le ministère de la Justice. *L’ordinateur et la vie privée*. Ottawa: Information Canada, 1972.

Craig, John D. R. « Invasion of Privacy and Charter Values: The Common-Law Tort Awakens » (1997), 42 *R.D. McGill* 355.

Drapeau, Michel W., and Marc-Aurèle Racicot. *Protection of Privacy in the Canadian Private and Health Sectors 2013*. Toronto: Carswell, 2012.

Gratton, Éloïse. *Understanding Personal Information: Managing Privacy Risks*. Markham, Ont.: LexisNexis, 2013.

Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 5th ed. Supp., vol. 2. Toronto: Thomson/Carswell, 2007 (updated 2012, release 1).

Hunt, Chris D. L. « Conceptualizing Privacy and Elucidating its Importance: Foundational Considerations for the Development of Canada’s Fledgling Privacy Tort » (2011), 37 *Queen’s L.J.* 167.

International Labour Organization. *Report of the Director-General: Freedom of association in practice: Lessons learned*. Geneva: International Labour Office, 2008 (online: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms_096122.pdf).

MacNeil, Michael. "Unions and the Charter: The Supreme Court of Canada and Democratic Values" (2003), 10 *C.L.E.L.J.* 3.

Rayner, Wesley B. *Canadian Collective Bargaining Law*, 2nd ed. Markham, Ont.: LexisNexis, 2007.

APPEAL from a judgment of the Alberta Court of Appeal (Slatter and McDonald JJ.A. and Read J. (*ad hoc*)), 2012 ABCA 130, 57 Alta. L.R. (5th) 249, 522 A.R. 197, 544 W.A.C. 197, 349 D.L.R. (4th) 654, 258 C.R.R. (2d) 110, 33 Admin. L.R. (5th) 321, [2012] 6 W.W.R. 211, 2012 CLLC ¶210-025, [2012] A.J. No. 427 (QL), 2012 CarswellAlta 760, allowing in part (only to the extent the remedy was varied) a decision of Goss J., 2011 ABQB 415, 53 Alta. L.R. (5th) 235, 509 A.R. 150, 339 D.L.R. (4th) 279, 32 Admin. L.R. (5th) 107, [2012] 4 W.W.R. 324, 2011 CLLC ¶210-055, [2011] A.J. No. 940 (QL), 2011 CarswellAlta 1486, setting aside a decision of the Information and Privacy Commissioner, Order P2008-008, 2009 CanLII 90942. Appeal substantially dismissed.

Glenn Solomon, Q.C., and Robert W. Armstrong, for the appellant the Information and Privacy Commissioner of Alberta.

Roderick Wiltshire, for the appellant the Attorney General of Alberta.

Gwen J. Gray, Q.C., and Vanessa Cosco, for the respondent.

Sean Gaudet, for the intervener the Attorney General of Canada.

Rochelle S. Fox and Sara Weinrib, for the intervener the Attorney General of Ontario.

Mahmud Jamal, Patricia Kosseim, Regan Morris and Kirk Shannon, for the intervener the Privacy Commissioner of Canada.

MacNeil, Michael. « Unions and the Charter : The Supreme Court of Canada and Democratic Values » (2003), 10 *C.L.E.L.J.* 3.

Organisation internationale du travail. *Rapport du directeur général : Liberté d'association : enseignements tirés de la pratique*. Genève : Bureau international du Travail, 2008 (en ligne : http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms_096123.pdf).

Rayner, Wesley B. *Canadian Collective Bargaining Law*, 2nd ed. Markham, Ont. : LexisNexis, 2007.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Alberta (les juges Slatter, McDonald et Read (*ad hoc*)), 2012 ABCA 130, 57 Alta. L.R. (5th) 249, 522 A.R. 197, 544 W.A.C. 197, 349 D.L.R. (4th) 654, 258 C.R.R. (2d) 110, 33 Admin. L.R. (5th) 321, [2012] 6 W.W.R. 211, 2012 CLLC ¶210-025, [2012] A.J. No. 427 (QL), 2012 CarswellAlta 760, qui a accueilli en partie (seulement dans la mesure où la réparation a été modifiée) une décision de la juge Goss, 2011 ABQB 415, 53 Alta. L.R. (5th) 235, 509 A.R. 150, 339 D.L.R. (4th) 279, 32 Admin. L.R. (5th) 107, [2012] 4 W.W.R. 324, 2011 CLLC ¶210-055, [2011] A.J. No. 940 (QL), 2011 CarswellAlta 1486, qui a infirmé une décision de l'Information and Privacy Commissioner, Order P2008-008, 2009 CanLII 90942. Pourvoi rejeté en grande partie.

Glenn Solomon, c.r., et Robert W. Armstrong, pour l'appellant Information and Privacy Commissioner of Alberta.

Roderick Wiltshire, pour l'appellant le procureur général de l'Alberta.

Gwen J. Gray, c.r., et Vanessa Cosco, pour l'intimé.

Sean Gaudet, pour l'intervenant le procureur général du Canada.

Rochelle S. Fox et Sara Weinrib, pour l'intervenant le procureur général de l'Ontario.

Mahmud Jamal, Patricia Kosseim, Regan Morris et Kirk Shannon, pour l'intervenant le commissaire à la protection de la vie privée du Canada.

Patricia D. S. Jackson and Sarah Whitmore, for the intervener the Canadian Civil Liberties Association.

Lindsay M. Lyster, for the intervener the British Columbia Civil Liberties Association.

William S. Challis, for the intervener the Information and Privacy Commissioner of Ontario.

Simon Ruel, for the interveners the Coalition of British Columbia Businesses and Merit Canada.

Written submissions only by *Nitya Iyer*, for the intervener the Information and Privacy Commissioner of British Columbia.

David Williams and Kristan McLeod, for the intervener the Alberta Federation of Labour.

The judgment of the Court was delivered by

ABELLA AND CROMWELL JJ. —

Overview

[1] This appeal requires the Court to determine whether Alberta's *Personal Information Protection Act* unjustifiably limits a union's right to freedom of expression in the context of a lawful strike. At issue is whether the *Act* achieves a constitutionally acceptable balance between the interests of individuals in controlling the collection, use and disclosure of their personal information and a union's freedom of expression.

[2] The dispute in this case arose when the United Food and Commercial Workers, Local 401 recorded and photographed individuals crossing its picketline for use in its labour dispute. Several individuals whose images were captured complained to the Information and Privacy Commissioner of Alberta that the Union's activities contravened the *Personal Information Protection Act*, S.A. 2003, c. P-6.5

Patricia D. S. Jackson et Sarah Whitmore, pour l'intervenante l'Association canadienne des libertés civiles.

Lindsay M. Lyster, pour l'intervenante l'Association des libertés civiles de la Colombie-Britannique.

William S. Challis, pour l'intervenant le commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario.

Simon Ruel, pour les intervenantes Coalition of British Columbia Businesses et Merit Canada.

Argumentation écrite seulement par *Nitya Iyer*, pour l'intervenant Information and Privacy Commissioner of British Columbia.

David Williams et Kristan McLeod, pour l'intervenante Alberta Federation of Labour.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LES JUGES ABELLA ET CROMWELL —

Vue d'ensemble

[1] Dans le présent pourvoi, la Cour doit déterminer si la *Personal Information Protection Act* de l'Alberta restreint indûment le droit d'un syndicat à la liberté d'expression dans le cadre d'une grève légale. Il s'agit de savoir si la *Loi* atteint un équilibre acceptable sur le plan constitutionnel entre, d'une part, le droit des personnes d'exercer un droit de regard sur la collecte, l'utilisation et la communication des renseignements personnels les concernant et, d'autre part, la liberté d'expression d'un syndicat.

[2] Le litige dont il est question en l'espèce a pris naissance lorsque le syndicat des Travailleurs et travailleuses unis de l'alimentation et du commerce, section locale 401 (« syndicat ») a enregistré des vidéos et pris des photos de personnes en train de franchir sa ligne de piquetage, en vue de s'en servir par la suite dans le cadre de son conflit de travail. Plusieurs des personnes dont les images

(“*PIPA*”), which restricts the collection, use and disclosure of personal information by a range of organizations. Those individuals were successful, prompting an application for judicial review on the basis that the legislation infringed the Union’s right to freedom of expression under s. 2(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and that this infringement was not justified under s. 1.

[3] In our view, the legislation violates s. 2(b) because its impact on freedom of expression in the labour context is disproportionate and the infringement is not justified under s. 1.

Facts

[4] The Union represents employees at the Palace Casino at West Edmonton Mall in Alberta. In 2006, during a lawful strike which lasted 305 days, both the Union and a security company hired by the employer video-taped and photographed the picketline near the main entrance to the Casino. The Union posted signs in the area of the picketing stating that images of persons crossing the picketline might be placed on a website called www.casinoscabs.ca.

[5] Several individuals who were recorded crossing the picketline filed complaints with the Alberta Information and Privacy Commissioner under *PIPA*. The Vice-President of the Casino complained that he was photographed or video-taped and that two pictures of him were used on a poster displayed at the picketline with the text: “This is [x’s] Police Mugshot.” Images of his head were also used in union newsletters and strike leaflets with captions intended to be humorous. Another complainant, a member of the public, testified that cameras were trained on the entrance to the Casino where he would regularly

avaient été captées se sont plaintes au commissaire à l’information et à la protection de la vie privée de l’Alberta (« commissaire ») que les activités du syndicat contrevenaient à la *Personal Information Protection Act*, S.A. 2003, ch. P-6.5 (« *PIPA* » ou « *Loi* »), qui restreint la faculté d’un certain nombre d’organismes de recueillir, d’utiliser et de communiquer des renseignements personnels. Ces personnes ayant obtenu gain de cause, le syndicat a formulé une demande de contrôle judiciaire dans laquelle il a allégué que la loi en question portait atteinte à la liberté d’expression que lui garantit l’al. 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés* et que cette atteinte n’était pas justifiée au sens de l’article premier.

[3] À notre avis, non seulement la *Loi* viole-t-elle l’al. 2b) parce que ses répercussions sur la liberté d’expression dans le contexte du travail sont démesurées, mais l’atteinte qu’elle cause n’est pas justifiée au sens de l’article premier.

Les faits

[4] Le syndicat représente les employés du Palace Casino du West Edmonton Mall, situé en Alberta. En 2006, à l’occasion d’une grève légale qui a duré 305 jours, tant le syndicat qu’une agence de sécurité engagée par l’employeur ont enregistré des vidéos et pris des photos de la ligne de piquetage dressée près de l’entrée principale du casino. Le syndicat a installé des affiches à l’intérieur de la zone de piquetage annonçant que les images des personnes qui franchissaient la ligne étaient susceptibles d’être publiées sur le site Web www.casinoscabs.ca.

[5] Plusieurs des personnes filmées ou photographiées en train de franchir la ligne de piquetage ont déposé une plainte, en application de la *PIPA*, auprès du commissaire à l’information et à la protection de la vie privée de l’Alberta. Le vice-président du casino s’est plaint d’avoir été photographié ou filmé sur bande vidéo, et du fait que deux photos de lui s’étaient retrouvées sur une affiche exhibée à la ligne de piquetage et portant la mention : [TRADUCTION] « Photos signalétiques de la police de [x] ». Des images de son visage se sont également retrouvées sur des tracts et des

meet friends. A third complainant testified that she had been photographed and video-taped while working near the Casino entrance. No recordings of the complainants were placed on the website.

bulletins d'information du syndicat avec des légendes qui se voulaient humoristiques. Un autre plaignant, un simple citoyen, a expliqué qu'il y avait des caméras à l'entrée du casino, là où il rencontrait fréquemment des amis. Une troisième plaignante a affirmé avoir été photographiée et filmée sur bande vidéo alors qu'elle travaillait près de l'entrée du casino. Aucune image des plaignants n'a été publiée sur le site Web.

[6] The Commissioner appointed an Adjudicator to decide whether the Union, in collecting, using and disclosing personal information about individuals without their consent had contravened *PIPA*. In Alberta, the *Administrative Procedures and Jurisdiction Act*, R.S.A. 2000, c. A-3, and accompanying regulations prevent the Commissioner from deciding questions of constitutional law. As a result, the Adjudicator lacked jurisdiction to consider the Union's arguments on the constitutionality of *PIPA* or its application to the Union's activities. The Adjudicator accepted the Union's evidence that it is common practice in Alberta for both employers and unions to video-tape and photograph picketlines and that the Union did so for the following reasons:

[6] Le commissaire a désigné un arbitre chargée de décider si le syndicat avait contrevenu à la *PIPA* en recueillant, utilisant et communiquant des renseignements personnels sans le consentement des personnes à qui ils se rapportent. En Alberta, l'*Administrative Procedures and Jurisdiction Act*, R.S.A. 2000, ch. A-3, et ses règlements d'application empêchent le commissaire de trancher des questions de droit constitutionnel. L'arbitre n'avait donc pas compétence pour examiner les arguments du syndicat quant à la constitutionnalité de la *PIPA* ou quant à son application aux activités du syndicat. L'arbitre a accepté les éléments de preuve du syndicat suivant lesquels il est courant en Alberta que les employeurs et les syndicats enregistrent sur bande vidéo et photographient ce qui se passe sur les lignes de piquetage. Elle a ajouté que le syndicat l'avait fait pour les raisons suivantes :

- informing the public about the strike, including through pamphlets, newsletters and a website;
- informing picketing Union members about the strike, including through pamphlets, newsletters and a website;
- dissuading people from crossing the picketline;
- acting as a deterrent to violence from non-picketers;
- gathering evidence should it become relevant to an investigation or legal proceeding (both of
- informer le public au sujet de la grève, notamment au moyen de tracts, de bulletins d'information et d'un site Web;
- informer les membres du syndicat qui faisaient du piquetage au sujet de la grève, notamment au moyen de tracts, de bulletins d'information et d'un site Web;
- dissuader quiconque de franchir la ligne de piquetage;
- s'en servir comme moyen pour dissuader les personnes ne faisant pas de piquetage de recourir à la violence;
- recueillir des éléments de preuve qui pourraient s'avérer utiles lors d'une enquête ou d'une

altercations as well as to show long periods of peaceful picketing);

- creating material for use as a training tool for Union members;
- providing material to other unions for educational purposes;
- supporting morale on the picket line with the use of humour;
- responding to similar activity on the part of the employer; and
- deterring theft of Union property.

(*Order P2008-008; United Food and Commercial Workers, Local 401*, 2009 CanLII 90942 (AB OIPC), at para. 20)

The Adjudicator concluded that “many of these purposes also promoted the underlying purpose of the strike — that of achieving a resolution to the labour dispute [in favour] of the Union”: para. 20. The Adjudicator concluded that the Union’s collection, use and disclosure of private information was for an expressive purpose. As she put it, “one of the primary purposes of the Union’s information collection was to dissuade people from crossing the picket line”: para. 51. She also concluded that she was not aware of, and had not been referred to, any provisions of *PIPA* that would authorize collection, use and disclosure of personal information for that purpose: para. 67. She rejected the Union’s claim that it was covered by the “journalistic purposes” exemption because its activities were also aimed at resolving the labour dispute in its favour. The “journalistic purposes” exemption in the *Act* therefore did not apply to the extent that the information was collected, used or disclosed for other purposes. The Union’s ancillary argument — that the collection, use and disclosure of personal information was authorized under another exemption — a possible investigation or legal proceeding — was accepted, but was not

instance judiciaire (tant en ce qui concerne les altercations que pour faire la preuve des longues périodes de piquetage paisible);

- créer du matériel didactique pouvant servir à la formation des membres du syndicat;
- offrir du matériel éducatif aux autres syndicats;
- appuyer le moral des syndiqués sur la ligne de piquetage en recourant à l’humour;
- réagir aux mesures semblables prises par l’employeur;
- dissuader le vol de biens appartenant au syndicat.

(*Order P2008-008; United Food and Commercial Workers, Local 401*, 2009 CanLII 90942 (OIPC Alb.), par. 20)

L’arbitre a conclu que [TRADUCTION] « bon nombre des objectifs en question favorisaient également l’atteinte de l’objectif fondamental de la grève, soit celui de parvenir à un règlement du conflit de travail en faveur du syndicat » (par. 20). L’arbitre a aussi conclu que la collecte, l’utilisation et la communication de renseignements personnels par le syndicat visaient un objectif de nature expressive. À cet égard, elle a affirmé qu’« en recueillant les renseignements en question, le syndicat visait notamment à dissuader les gens de franchir la ligne de piquetage » (par. 51). L’arbitre a également conclu qu’elle ne connaissait, et qu’on ne lui avait cité, aucune disposition de la *PIPA* autorisant la collecte, l’utilisation et la communication de renseignements personnels à cette fin (par. 67). Elle a rejeté l’argument du syndicat suivant lequel ce dernier était protégé par l’exception relative aux « fins journalistiques », puisque ses activités visaient également à résoudre le conflit de travail en sa faveur. Pour elle, l’exception relative aux « fins journalistiques » prévue par la *Loi* ne s’appliquait donc pas, dès lors que les renseignements avaient été recueillis, utilisés ou communiqués à d’autres fins. L’argument accessoire du syndicat suivant lequel la collecte,

sufficient to exempt the Union's activity from *PIPA* for any other purpose. The Union was ordered to stop collecting the personal information for any purposes other than a possible investigation or legal proceeding and to destroy any personal information it had in its possession that had been obtained in contravention of the *Act*.

[7] On judicial review, the Union argued that the provisions of *PIPA* that prevent it from collecting, using and disclosing personal information obtained from its lawful picketline infringed s. 2(b) of the *Charter* (2011 ABQB 415, 53 Alta. L.R. (5th) 235). The chambers judge found that the Union's activity had expressive content and that there was no reason to exclude it from the protection of s. 2(b). She found that *PIPA*, as interpreted by the Adjudicator, directly limited the Union's freedom of expression by preventing the Union from collecting, using, and disclosing personal information obtained about individuals while they were in public view. She also concluded that the breach could not be justified under s. 1.

[8] The Court of Appeal was of the view that the real issue in the case was whether it was justifiable to restrain expression in support of labour relations and collective bargaining activities (2012 ABCA 130, 57 Alta. L.R. (5th) 249). It concluded that *PIPA* was overbroad. The privacy interest at stake was minor since the complainants were in a public place, crossing a picketline, and had notice that images were being collected. On the other side of the balance was the right of workers to engage in collective bargaining and of the Union to communicate with the public: para. 74. The Court of Appeal agreed with the chambers judge that there was a breach of s. 2(b) that could not be saved under s. 1

l'utilisation et la communication des renseignements personnels étaient autorisées par une autre exception — soit celle relative à la tenue d'une éventuelle enquête ou à l'introduction d'une éventuelle instance judiciaire — a été accepté, mais cela n'était pas suffisant pour soustraire ses activités à l'application de la *PIPA* à toute autre fin. Le syndicat a donc reçu l'ordre de cesser de recueillir des renseignements personnels à toute autre fin qu'une éventuelle enquête ou instance judiciaire ainsi que de détruire tout renseignement personnel qu'il avait en sa possession et qui avait été obtenu en contravention de la *Loi*.

[7] Lors du contrôle judiciaire, le syndicat a fait valoir que les dispositions de la *PIPA* qui l'empêchaient de recueillir, d'utiliser et de communiquer des renseignements personnels obtenus sur sa ligne de piquetage licite contrevenaient à l'alinéa 2b) de la *Charte* (2011 ABQB 415, 53 Alta. L.R. (5th) 235). Le juge en son cabinet a conclu que les activités du syndicat comportaient un contenu expressif et qu'il n'y avait aucune raison de les soustraire à la protection de l'al. 2b). Elle a affirmé que, selon l'interprétation que l'arbitre lui en avait donnée, la *PIPA* restreignait directement la liberté d'expression du syndicat en lui interdisant de recueillir, d'utiliser et de communiquer des renseignements personnels concernant des personnes alors qu'elles étaient à la vue du public. Elle a également conclu que cette violation ne pouvait se justifier au sens de l'article premier.

[8] La Cour d'appel s'est dite d'avis que la véritable question en litige était celle de savoir s'il était justifié de restreindre l'expression favorable aux activités se rapportant à des relations de travail et à une négociation collective (2012 ABCA 130, 57 Alta. L.R. (5th) 249). Elle a conclu que la *PIPA* avait une portée trop large. En effet, d'une part, le droit au respect de la vie privée en jeu était mineur, puisque les plaignants se trouvaient dans un lieu public, qu'ils franchissaient une ligne de piquetage et qu'ils étaient avisés que des images étaient recueillies. D'autre part, il fallait tenir compte du droit des travailleurs de négocier collectivement et de celui du syndicat de communiquer avec le public

and it therefore granted the Union a constitutional exemption from the application of *PIPA*.

Analysis

[9] The stated constitutional questions in this case are:

1. Do the *Personal Information Protection Act*, S.A. 2003, c. P-6.5, and the *Personal Information Protection Act Regulation*, Alta. Reg. 366/2003, violate s. 2(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* insofar as they restrict a union's ability to collect, use or disclose personal information during the course of a lawful strike?
2. If so, is the infringement a reasonable limit prescribed by law, which can be demonstrably justified in a free and democratic society under s. 1 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?

[10] We turn first to the question of whether *PIPA* limits freedom of expression. This case arises in the specific factual context that was before the Adjudicator, but the challenge is to *PIPA* as a whole. While there was some debate about whether particular aspects of the conduct engaged in by the Union were protected by s. 2(b), there can be no doubt, in our view, that *PIPA* limits expressive activity that is so protected. The reviewing judge and the Court of Appeal both recognized that the collection, use and disclosure of personal information by the Union in the context of picketing during a lawful strike is inherently expressive. We agree.

[11] As the parties conceded, freedom of expression under s. 2(b) is clearly engaged by the Union's activities. The Union collected personal information by recording the picketline. One of the primary

(par. 74). La Cour d'appel s'est aussi dite d'accord avec la juge en son cabinet pour conclure que la violation de l'al. 2b) ne pouvait être justifiée au sens de l'article premier et elle a donc accordé au syndicat une exemption constitutionnelle quant à l'application de la *PIPA*.

Analyse

[9] Les questions constitutionnelles énoncées en l'espèce sont les suivantes :

1. La *Personal Information Protection Act*, S.A. 2003, ch. P-6.5, et le *Personal Information Protection Act Regulation*, Alta. Reg. 366/2003, portent-ils atteinte aux droits protégés par l'al. 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés* dans la mesure où ils limitent la capacité d'un syndicat de recueillir, d'utiliser ou de communiquer des renseignements personnels pendant une grève légale?
2. Dans l'affirmative, cette atteinte constitue-t-elle une limite raisonnable, prescrite par une règle de droit, dont la justification peut être démontrée dans une société libre et démocratique au sens de l'article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

[10] Examinons d'abord la question de savoir si la *PIPA* restreint la liberté d'expression. La présente affaire est survenue dans le contexte factuel précis qui a été soumis à l'arbitre, mais c'est la *PIPA* dans son ensemble qui est contestée. Bien qu'il y ait eu un certain débat quant à la question de savoir si des aspects particuliers des agissements du syndicat étaient protégés par l'al. 2b), il nous apparaît incontestable que la *PIPA* restreint les activités expressives ainsi protégées. La juge saisie de la demande de contrôle judiciaire ainsi que la Cour d'appel ont toutes deux reconnu que la collecte, l'utilisation et la communication, par le syndicat, de renseignements personnels dans le contexte d'un piquetage au cours d'une grève légale constituaient intrinsèquement des activités expressives. Nous sommes du même avis.

[11] Comme l'ont admis les parties, les activités du syndicat font manifestement intervenir la liberté d'expression protégée par l'al. 2b). Le syndicat a recueilli des renseignements personnels en filmant

purposes for the Union's *collection* of personal information was, as the Adjudicator recognized, to dissuade people from crossing the picketline: para. 51; Goss J., at paras. 31-34; Court of Appeal, at para. 64. Recording conduct related to picketing and, in particular, recording a lawful picketline and any individuals who crossed it, is expressive activity: its purpose was to persuade individuals to support the Union. So too is recording and potentially using or distributing recordings of persons crossing the picketline for deterring people from crossing the picketline and informing the public about the strike.

[12] To understand how *PIPA* limited the Union's expressive activities, it is helpful to review the legislation in some detail.

[13] Alberta's *PIPA* was inspired by the federal *Personal Information Protection and Electronic Documents Act*, S.C. 2000, c. 5 ("*PIPEDA*"). Both pieces of legislation are part of an international movement towards giving individuals better control over their personal information: Éloïse Gratton, *Understanding Personal Information: Managing Privacy Risks* (2013), at pp. 6 ff. *PIPEDA* generally applies to private sector organizations engaged in commercial activities in any province. It does not apply, however, if the Governor in Council determines that there is comparable protection in place in the province, as is the case with respect to *PIPA* in Alberta: *PIPEDA*, s. 26(2)(b); Michel W. Drapeau and Marc-Aurèle Racicot, *Protection of Privacy in the Canadian Private and Health Sectors 2013* (2012), at p. AB-3.

[14] *PIPA*'s stated purpose is almost identical to that of the *PIPEDA*. *PIPA*'s purpose is explicitly set out in s. 3, which states that it is

to govern the collection, use and disclosure of personal information by organizations in a manner that recognizes

et photographiant la ligne de piquetage. Comme l'a reconnu l'arbitre, en *recueillant* des renseignements personnels, le syndicat visait notamment à dissuader quiconque de franchir la ligne de piquetage (par. 51; motifs de la juge Goss, par. 31-34; motifs de la Cour d'appel, par. 64). Le fait de filmer et de photographier des actes relatifs au piquetage, plus particulièrement relatifs à une ligne de piquetage légale et à toute personne qui la franchit, est une activité expressive : il s'agit de persuader des personnes d'appuyer le syndicat. Il en est de même du fait de filmer ou de prendre des photos ainsi que de potentiellement utiliser ou distribuer les enregistrements montrant des personnes en train de franchir la ligne de piquetage : dans ce cas, il s'agit de dissuader quiconque de faire de même et de renseigner le public sur la grève.

[12] Pour comprendre comment la *PIPA* restreint les activités expressives du syndicat, il est utile d'examiner la loi en question de façon assez détaillée.

[13] La *PIPA* de l'Alberta s'inspire d'une loi fédérale, la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*, L.C. 2000, ch. 5 (« *LPRPDÉ* »). Ces deux lois s'inscrivent dans une tendance internationale vers la reconnaissance d'un plus grand droit de regard des personnes sur les renseignements personnels les concernant (Éloïse Gratton, *Understanding Personal Information : Managing Privacy Risks* (2013), p. 6 et suiv.). La *LPRPDÉ* s'applique de manière générale aux organisations du secteur privé qui se livrent à des activités commerciales dans une province. Elle ne s'applique toutefois pas si le gouverneur en conseil estime qu'il existe déjà une protection comparable dans la province en question, comme c'est le cas avec la *PIPA* en Alberta (*LPRPDÉ*, al. 26(2)b); Michel W. Drapeau et Marc-Aurèle Racicot, *Protection of Privacy in the Canadian Private and Health Sectors 2013* (2012), p. AB-3).

[14] L'objectif déclaré de la *PIPA* est presque identique à celui de la *LPRPDÉ* et est explicitement énoncé à son art. 3 :

[TRADUCTION] . . . régir la collecte, l'utilisation et la communication de renseignements personnels d'une

both the right of an individual to have his or her personal information protected and the need of organizations to collect, use or disclose personal information for purposes that are reasonable.

[15] The scope of *PIPA* is, however, considerably broader than that of *PIPEDA*. Unlike *PIPEDA*, *PIPA*'s limitations on the collection, use and disclosure of personal information are not restricted to those activities undertaken for commercial purposes. Instead, *PIPA* establishes a general rule that organizations cannot collect, use or disclose personal information without consent: s. 7(1). Except as provided for by *PIPA*, it "applies to every organization and in respect of all personal information": s. 4(1). The term "organization" includes a corporation, an unincorporated association, a trade union, a partnership, or an individual acting in a commercial capacity: s. 1(1)(i). The term "personal information" is defined broadly to mean "information about an identifiable individual": s. 1(1)(k). The Commissioner has made it clear that personal information includes information that is not "private", so that "personal information does not lose its character as personal information if the information is widely or publicly known": *Order P2010-003; Synergen Housing Co-op Ltd.*, 2010 CanLII 98626 (AB OIPC), at para. 17.

[16] The breadth of *PIPA* is mitigated by a series of exemptions. The most relevant include the following. First, through a restriction on the definition of "organization", *PIPA* excludes from its application individuals acting in a "personal or domestic capacity": ss. 1(1)(i) and 4(3)(a). Second, s. 56(2) and (3) operate together so that *PIPA* does not apply to a non-profit organization unless that organization collects, uses, or discloses information in connection with a commercial activity. Third, the application provision indicates that *PIPA* does

manière qui tient compte à la fois du droit des individus à la protection des renseignements personnels qui les concernent et du besoin des organisations de recueillir, d'utiliser ou de communiquer des renseignements personnels à des fins raisonnables.

[15] La *PIPA* a toutefois une portée beaucoup plus large que la *LPRPDÉ*. En effet, contrairement aux mesures prévues par cette dernière, les restrictions que prévoit la *PIPA* quant à la collecte, à l'utilisation et à la communication des renseignements personnels ne visent pas uniquement les activités ayant des fins commerciales. La *PIPA* pose plutôt comme règle générale que les organisations ne peuvent recueillir, utiliser ou communiquer des renseignements personnels sans le consentement des intéressés (par. 7(1)). Sauf dans la mesure prévue par la *PIPA*, celle-ci [TRADUCTION] « s'applique à toute organisation et à l'égard de tout renseignement personnel » (par. 4(1)). Le mot « organisation » s'entend notamment des personnes morales, des associations non constituées en personne morale, des organisations syndicales, des sociétés de personnes et des personnes physiques agissant dans le cadre d'une activité commerciale (al. 1(1)i). L'expression « renseignements personnels » est définie de façon large comme « tout renseignement concernant une personne identifiable » (al. 1(1)k). Le commissaire a bien précisé que les renseignements personnels comprennent ceux qui ne sont pas « privés », de sorte que [TRADUCTION] « les renseignements ne perdent pas leur caractère de renseignements personnels s'ils sont largement diffusés ou connus du public » (*Order P2010-003; Synergen Housing Co-op Ltd.*, 2010 CanLII 98626 (OIPC Alb.), par. 17).

[16] Une série d'exceptions limite cependant la portée de la *PIPA*. En voici certaines des plus pertinentes. Premièrement, en limitant la portée de la définition du mot « organisation », la *Loi* exclut de son champ d'application les personnes qui agissent [TRADUCTION] « à titre personnel ou familial » (al. 1(1)i et al. 4(3)a)). Deuxièmement, compte tenu de l'effet combiné des par. 56(2) et (3), la *PIPA* ne s'applique pas aux organismes sans but lucratif à moins que ceux-ci ne recueillent, utilisent ou communiquent des renseignements dans le cadre

not apply in certain circumstances, including when information is collected, used, or disclosed for “artistic or literary purposes and for no other purpose” (s. 4(3)(b)) or when it is collected, used or disclosed for “journalistic purposes *and for no other purpose*” (s. 4(3)(c)). Finally, *PIPA* creates an exception to the consent requirement where the collection, use or disclosure of the information is reasonable for the purposes of an investigation or a legal proceeding (ss. 14(d), 17(d), 20(f) and (m)) or the information is “publicly available as prescribed or otherwise determined by the regulations” (ss. 14(e), 17(e) and 20(j)). The term “publicly available” is narrowly defined in s. 7 of the *Personal Information Protection Act Regulation*, Alta. Reg. 366/2003, to mean information that is available: in a telephone or business directory (or other similar registry); in a record of a quasi-judicial body; or in a magazine, book, or newspaper.

[17] Given the Adjudicator’s finding that none of these exemptions applied to allow the Union to collect, use and disclose personal information for the purpose of advancing its interests in a labour dispute, we conclude without difficulty that it restricts freedom of expression.

[18] This brings us to the s. 1 analysis. At this stage, we must determine whether *PIPA* serves a pressing and substantial objective and, if so, whether its provisions are rationally connected to that objective, whether it impairs the right to freedom of expression no more than is necessary, and whether its effects are proportionate to the government’s objective. While *PIPA* is rationally connected to a pressing and substantial objective, its broad limitations on freedom of expression are not demonstrably justified because its limitations on expression are disproportionate to the benefits the legislation seeks to promote.

d’une activité commerciale. Troisièmement, les dispositions de la *Loi* relatives à son champ d’application précisent qu’elle ne s’applique pas dans certaines circonstances, notamment lorsque les renseignements sont recueillis, utilisés ou communiqués « à des fins artistiques ou littéraires et à aucune autre fin » (al. 4(3)b)) ou « à des fins journalistiques *et à aucune autre fin* » (al. 4(3)c)). Enfin, la *PIPA* prévoit une exception à l’exigence du consentement lorsque la collecte, l’utilisation ou la communication des renseignements est raisonnable à des fins relatives à une enquête ou à une instance judiciaire (al. 14d), 17d), 20f) et 20m)) ou lorsque les renseignements sont « accessibles au public selon ce qui est prescrit ou autrement prévu par règlement » (al. 14e), 17e) et 20j)). L’article 7 du *Personal Information Protection Act Regulation*, Alta. Reg. 366/2003, donne une définition étroite de l’expression [TRADUCTION] « accessibles au public », en précisant qu’il s’agit de renseignements que l’on peut obtenir en consultant un annuaire téléphonique ou commercial (ou tout autre répertoire semblable), les registres d’un organisme quasi judiciaire ou encore un magazine, un livre ou un journal.

[17] Vu la conclusion de l’arbitre suivant laquelle aucune des exceptions susmentionnées ne s’appliquait de manière à permettre au syndicat de recueillir, d’utiliser et de communiquer des renseignements personnels en vue de faire valoir ses intérêts dans le cadre d’un conflit de travail, nous n’avons aucune difficulté à conclure que la *Loi* restreint la liberté d’expression du syndicat.

[18] Cela nous amène à l’analyse fondée sur l’article premier. À cette étape-ci, il nous faut déterminer si la *PIPA* vise un objectif urgent et réel et, dans l’affirmative, si ses dispositions sont rationnellement liées à cet objectif, si cet objectif porte atteinte au droit à la liberté d’expression au-delà de ce qui est nécessaire et si ses effets sont proportionnels à l’objectif du gouvernement. Bien que la *PIPA* soit rationnellement liée à un objectif urgent et réel, la justification des restrictions considérables qu’elle impose à la liberté d’expression ne peut se démontrer parce que ces restrictions sont disproportionnées par rapport aux bienfaits qu’elle cherche à promouvoir.

[19] There is no dispute that *PIPA* has a pressing and substantial objective. The purpose of *PIPA* is explicitly set out in s. 3, as previously noted, which states:

3 The purpose of this Act is to govern the collection, use and disclosure of personal information by organizations in a manner that recognizes both the right of an individual to have his or her personal information protected and the need of organizations to collect, use or disclose personal information for purposes that are reasonable.

The focus is on providing an individual with some measure of control over his or her personal information: Gratton, at pp. 6 ff. The ability of individuals to control their personal information is intimately connected to their individual autonomy, dignity and privacy. These are fundamental values that lie at the heart of a democracy. As this Court has previously recognized, legislation which aims to protect control over personal information should be characterized as “quasi-constitutional” because of the fundamental role privacy plays in the preservation of a free and democratic society: *Lavigne v. Canada (Office of the Commissioner of Official Languages)*, [2002] 2 S.C.R. 773, at para. 24; *Dagg v. Canada (Minister of Finance)*, [1997] 2 S.C.R. 403, at paras. 65-66; *H.J. Heinz Co. of Canada Ltd. v. Canada (Attorney General)*, [2006] 1 S.C.R. 441, at para. 28.

[20] *PIPA*’s objective is increasingly significant in the modern context, where new technologies give organizations an almost unlimited capacity to collect personal information, analyze it, use it and communicate it to others for their own purposes. There is also no serious question that *PIPA* is rationally connected to this important objective. As the Union acknowledges, *PIPA* directly addresses the objective by imposing broad restrictions on the collection, use and disclosure of personal information. However, in our view, these broad restrictions are not justified because they are disproportionate to the benefits the legislation seeks to promote. In other words, “the *Charter* infringement is too high a price to pay for the benefit of the law”:

[19] Il est acquis aux débats que la *PIPA* vise un objectif urgent et réel. Son objet est explicitement énoncé à l’art. 3 qui, comme nous l’avons déjà signalé, prévoit que :

[TRADUCTION] **3** La présente loi a pour objet de régir la collecte, l’utilisation et la communication de renseignements personnels d’une manière qui tient compte à la fois du droit des individus à la protection des renseignements personnels qui les concernent et du besoin des organisations de recueillir, d’utiliser ou de communiquer des renseignements personnels à des fins raisonnables.

La Loi cherche d’abord et avant tout à conférer aux personnes un certain droit de regard sur les renseignements personnels les concernant (Gratton, p. 6 et suiv.). Or, la faculté d’une personne d’exercer un tel droit est intimement liée à son autonomie, à sa dignité et à son droit à la vie privée. Il s’agit de valeurs fondamentales qui se situent au cœur de toute démocratie. Ainsi que la Cour l’a déjà reconnu, une loi qui vise à protéger un droit de regard sur des renseignements personnels devrait être qualifiée de « quasi constitutionnelle » en raison du rôle fondamental que joue le respect de la vie privée dans le maintien d’une société libre et démocratique (*Lavigne c. Canada (Commissariat aux langues officielles)*, [2002] 2 R.C.S. 773, par. 24; *Dagg c. Canada (Ministre des Finances)*, [1997] 2 R.C.S. 403, par. 65-66; *Cie H.J. Heinz du Canada ltée c. Canada (Procureur général)*, [2006] 1 R.C.S. 441, par. 28).

[20] L’objectif visé par la *PIPA* gagne en importance à l’ère moderne, où les nouvelles technologies fournissent aux organisations une capacité quasi illimitée de recueillir des renseignements personnels, de les analyser, de les utiliser et de les communiquer à autrui pour leurs propres fins. En outre, on ne peut sérieusement mettre en doute l’existence d’un lien rationnel entre la *PIPA* et cet objectif important. Comme le reconnaît le syndicat, la *Loi* aborde de front cet objectif en restreignant considérablement la collecte, l’utilisation et la communication des renseignements personnels. Ces restrictions considérables nous paraissent toutefois injustifiées parce qu’elles sont disproportionnées par rapport aux bienfaits que la loi cherche à

Peter W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (5th ed. Supp.), vol. 2, at p. 38-43.

[21] The beneficial effects of *PIPA*'s goal are demonstrable. *PIPA* seeks to enhance an individual's control over his or her personal information by restricting who can collect, use and disclose personal information without that individual's consent and the scope of such collection, use and disclosure. *PIPA* and legislation like it reflect an emerging recognition that the list of those who may access and use personal information has expanded dramatically and now includes many private sector actors. *PIPA* seeks to regulate the use of personal information and thereby to protect informational privacy, the foundational principle of which is that "all information about a person is in a fundamental way his own, for him to communicate or retain . . . as he sees fit": Report of a Task Force established jointly by the Department of Communications/Department of Justice, *Privacy and Computers* (1972), at p. 13.

[22] Insofar as *PIPA* seeks to safeguard informational privacy, it is "quasi-constitutional" in nature: *Lavigne*, at para. 24; *Dagg*, at paras. 65-66; *H.J. Heinz*, at para. 28. The importance of the protection of privacy in a vibrant democracy cannot be overstated: see John D. R. Craig, "Invasion of Privacy and Charter Values: The Common-Law Tort Awakens" (1997), 42 *McGill L.J.* 355, at pp. 360-61. As Chris D. L. Hunt writes in "Conceptualizing Privacy and Elucidating its Importance: Foundational Considerations for the Development of Canada's Fledgling Privacy Tort" (2011), 37 *Queen's L.J.* 167, at p. 217, "[d]emocracy depends on an autonomous, self-actualized citizenry that is free to formulate and express unconventional views. If invasions of privacy inhibit individuality and produce conformity, democracy itself suffers."

promouvoir. Autrement dit, [TRADUCTION] « la violation de la *Charte* constitue un prix trop élevé à payer pour avoir droit au bénéfice de la loi » (Peter W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (5^e éd. suppl.), vol. 2, p. 38-43).

[21] Les effets bénéfiques de l'objet visé par la *PIPA* peuvent être démontrés. En effet, la *PIPA* vise à renforcer le droit de regard d'une personne sur les renseignements personnels la concernant, en précisant qui peut les recueillir, les utiliser et les communiquer sans son consentement, et en limitant la portée de leur collecte, de leur utilisation et de leur communication. La *PIPA* et les lois similaires témoignent de la nouvelle reconnaissance du fait que le nombre de personnes et d'entités susceptibles de consulter et d'utiliser des renseignements personnels a considérablement augmenté et que de nombreux acteurs du secteur privé figurent aujourd'hui parmi elles. La *PIPA* vise à réglementer l'utilisation des renseignements personnels et à protéger par le fait même leur caractère privé, un objectif fondé sur le principe selon lequel « l'information de caractère personnel est propre à l'intéressé, qui est libre de la communiquer ou de la taire comme il l'entend » (Rapport du Groupe d'étude établi conjointement par le ministère des Communications et le ministère de la Justice, *L'ordinateur et la vie privée* (1972), p. 13).

[22] Dans la mesure où elle vise à faire respecter le caractère privé des renseignements personnels, la *PIPA* est de nature « quasi constitutionnelle » (*Lavigne*, par. 24; *Dagg*, par. 65-66; *H.J. Heinz*, par. 28). On ne saurait trop insister sur l'importance de protéger la vie privée dans une démocratie dynamique (voir John D. R. Craig, « Invasion of Privacy and Charter Values : The Common-Law Tort Awakens » (1997), 42 *R.D. McGill* 355, p. 360-361). Comme l'affirme Chris D. L. Hunt dans « Conceptualizing Privacy and Elucidating its Importance : Foundational Considerations for the Development of Canada's Fledgling Privacy Tort » (2011), 37 *Queen's L.J.* 167, p. 217, [TRADUCTION] « [l]a démocratie a besoin de citoyens autonomes qui se réalisent et qui sont libres de formuler et d'exprimer des opinions non conformistes. Si les atteintes à la vie privée gênent l'individualité et entraînent le conformisme, c'est la démocratie elle-même qui en souffre. »

[23] *PIPA* also seeks to avoid the potential harm that flows from the permanent storage or unlimited dissemination of personal information through the Internet or other forms of technology without an individual's consent.

[24] Finally, as discussed above, the objective of providing an individual with some measure of control over his or her personal information is intimately connected to individual autonomy, dignity and privacy, self-evidently significant social values.

[25] The price *PIPA* exacts, however, is disproportionate to the benefits it promotes. *PIPA* limits the collection, use and disclosure of personal information other than with consent without regard for the nature of the personal information, the purpose for which it is collected, used or disclosed, and the situational context for that information. As the Adjudicator recognized in her decision, *PIPA* does not provide any way to accommodate the expressive purposes of unions engaged in lawful strikes. Indeed, the *Act* does not include any mechanisms by which a union's constitutional right to freedom of expression may be balanced with the interests protected by the legislation. As counsel for the Commissioner conceded during oral submissions, *PIPA* contains a general prohibition of the Union's use of personal information (absent consent or deemed consent) to further its collective bargaining objectives. As a result, *PIPA* deems virtually all personal information to be protected regardless of context.

[26] But the extent to which significant values were actually impaired in the context of this case must be kept in context. The personal information was collected by the Union at an open political demonstration where it was readily and publicly observable. Those crossing the picketline would reasonably expect that their image could be caught and disseminated by others such as journalists, for example. Moreover, the personal information collected, used and disclosed by the Union was

[23] La *PIPA* vise également à éviter la survenance du préjudice pouvant découler de la conservation permanente ou de la diffusion illimitée de renseignements personnels par Internet ou d'autres technologies sans le consentement de l'intéressé.

[24] Enfin, comme nous l'avons vu, l'objectif de fournir à une personne un certain droit de regard sur les renseignements personnels la concernant est intimement lié à son autonomie, à sa dignité et à son droit à la vie privée, des valeurs sociales dont l'importance va de soi.

[25] En revanche, la *PIPA* a des conséquences disproportionnées par rapport aux bienfaits qu'elle promeut. En effet, elle restreint la collecte, l'utilisation et la communication de renseignements personnels effectuées en l'absence du consentement de l'intéressé sans égard à la nature de ces renseignements, à l'objectif de leur collecte, utilisation ou communication et au contexte dans lequel ils se situent. Ainsi que l'arbitre l'a reconnu dans sa décision, la *PIPA* ne prévoit aucune façon de tenir compte des objectifs expressifs visés par les syndicats qui se livrent à des grèves légales. En effet, elle ne prévoit aucun mécanisme permettant de trouver un équilibre entre le droit constitutionnel du syndicat à la liberté d'expression et les intérêts qu'elle protège. Ainsi que l'avocat du commissaire l'a admis au cours de son plaidoyer, la *PIPA* interdit globalement au syndicat d'utiliser des renseignements personnels — à défaut de consentement réel ou présumé — pour favoriser la réalisation de ses objectifs en matière de négociation collective. Par conséquent, selon la *PIPA*, pratiquement tous les renseignements personnels méritent d'être protégés, peu importe le contexte.

[26] Il faut toutefois situer dans son contexte la mesure dans laquelle on a effectivement porté atteinte à des valeurs importantes en l'espèce. Le syndicat a recueilli les renseignements personnels lors d'une manifestation politique publique au cours de laquelle le public pouvait facilement les observer. Les personnes franchissant la ligne de piquetage pouvaient raisonnablement s'attendre à être filmées ou photographiées et à ce que leur image soit diffusée par autrui, notamment des journalistes. En

limited to images of individuals crossing a picketline and did not include intimate biographical details. No intimate details of the lifestyle or personal choices of the individuals were revealed.

[27] It goes without saying that by appearing in public, an individual does not automatically forfeit his or her interest in retaining control over the personal information which is thereby exposed. This is especially true given the developments in technology that make it possible for personal information to be recorded with ease, distributed to an almost infinite audience, and stored indefinitely. Nevertheless, *PIPA*'s restrictions operate in the context of a case like this one to impede the formulation and expression of views on matters of significant public interest and importance.

[28] *PIPA*'s deleterious effects weigh heavily in the balance. What is of the utmost significance in our view is that *PIPA* prohibits the collection, use, or disclosure of personal information for many legitimate, expressive purposes related to labour relations. These purposes include ensuring the safety of union members, attempting to persuade the public not to do business with an employer and bringing debate on the labour conditions with an employer into the public realm. These objectives are at the core of protected expressive activity under s. 2(b).

[29] This Court has long recognized the fundamental importance of freedom of expression in the context of labour disputes: *R.W.D.S.U., Local 558 v. Pepsi-Cola Canada Beverages (West) Ltd.*, [2002] 1 S.C.R. 156 (“*Pepsi*”), at para. 33. In *U.F.C.W., Local 1518 v. KMart Canada Ltd.*, [1999] 2 S.C.R. 1083 (“*KMart*”), Cory J., writing for the Court, held that “[f]or employees, freedom of expression becomes not only an important but an *essential* component of labour relations”: para. 25 (emphasis added).

autre, les seuls renseignements personnels recueillis, utilisés et communiqués par le syndicat étaient des images de personnes franchissant une ligne de piquetage et ne comprenaient aucune information biographique intime. Aucun détail intime concernant le mode de vie ou les choix personnels des intéressés n’a été dévoilé.

[27] Il va sans dire qu’en apparaissant en public, une personne ne renonce pas nécessairement à son droit de regard sur les renseignements personnels ainsi exposés. Cela est particulièrement vrai compte tenu des avancées technologiques permettant d’enregistrer aisément des renseignements personnels, de les diffuser à un auditoire presque illimité et de les conserver indéfiniment. Malgré cela, les restrictions prévues par la *PIPA* s’appliquent, dans le contexte d’un cas comme celui qui nous occupe, pour entraver la formulation et l’expression d’opinions sur d’importantes questions d’intérêt public majeur.

[28] Les effets néfastes de la *PIPA* pèsent fortement dans la balance. Ce qui importe le plus, selon nous, c’est que la *PIPA* interdit la collecte, l’utilisation ou la communication de renseignements personnels qui serviraient de nombreux objectifs expressifs légitimes relatifs aux relations de travail. Parmi ces objectifs, mentionnons ceux consistant à assurer la sécurité des membres du syndicat, la tentative de convaincre le public de s’abstenir de faire affaire avec un employeur donné et le fait de transporter sur la place publique le débat sur les conditions de travail imposées par un employeur. Ces objectifs se situent au cœur même des activités expressives protégées par l’al. 2b).

[29] La Cour reconnaît depuis longtemps l’importance fondamentale que revêt la liberté d’expression dans le contexte des conflits de travail (*S.D.G.M.R., section locale 558 c. Pepsi-Cola Canada Beverages (West) Ltd.*, [2002] 1 R.C.S. 156 (« *Pepsi* »), par. 33). Dans l’arrêt *T.U.A.C., section locale 1518 c. KMart Canada Ltd.*, [1999] 2 R.C.S. 1083 (« *KMart* »), le juge Cory a affirmé, au nom de la Cour, que « [p]our les employés, la liberté d’expression devient une composante non seulement importante, mais *essentielle* des relations du travail » (par. 25 (nous soulignons)).

[30] Expressive activity in the labour context is directly related to the *Charter* protected right of workers to associate to further common workplace goals under s. 2(d) of the *Charter: Ontario (Attorney General) v. Fraser*, [2011] 2 S.C.R. 3, at para. 38. As the International Labour Organization observed, “[t]he exercise of freedom of association and collective bargaining is dependent on the maintenance of fundamental civil liberties, in particular, . . . freedom of opinion and expression”: *Report of the Director-General: Freedom of association in practice: Lessons learned* (2008), at para. 34.

[31] A person’s employment and the conditions of their workplace can inform their identity, emotional health, and sense of self-worth: *Reference re Public Service Employee Relations Act (Alta.)*, [1987] 1 S.C.R. 313, at p. 368. As McLachlin C.J. and LeBel J. recognized in *Pepsi*, free expression on these issues therefore “contributes to self-understanding, as well as to the ability to influence one’s working and non-working life”: para. 34.

[32] Free expression in the labour context can also play a significant role in redressing or alleviating the presumptive imbalance between the employer’s economic power and the relative vulnerability of the individual worker: *Pepsi*, at para. 34. It is through their expressive activities that unions are able to articulate and promote their common interests, and, in the event of a labour dispute, to attempt to persuade the employer.

[33] Finally, in the labour context, freedom of expression can enhance broader societal interests. As this Court found in *Pepsi*, the free flow of expression by unions and their members during a labour dispute plays an important role in bringing issues relating to labour conditions into the public arena for discussion and debate: paras. 34-35. As this Court emphasized in *Pepsi*, free expression provides “an avenue for unions to promote collective bargaining issues as public ones to be played out in civic society, rather than being confined to a narrow realm of individualized economic disputes”: Michael MacNeil, “Unions

[30] Les activités expressives dans le contexte du travail se rattachent directement au droit des travailleurs, protégé par l’al. 2d) de la *Charte*, de s’associer pour atteindre des objectifs communs liés au travail (*Ontario (Procureur général) c. Fraser*, [2011] 2 R.C.S. 3, par. 38). Ainsi que l’a fait observer l’Organisation internationale du travail; « [l]’exercice de la liberté d’association et du droit de négociation collective repose sur la défense des libertés civiles fondamentales et notamment des suivantes : droit à [. . .] la liberté d’opinion, d’expression » (*Rapport du directeur général : Liberté d’association : enseignements tirés de la pratique* (2008), par. 34).

[31] L’emploi d’une personne et ses conditions de travail sont susceptibles de façonner son identité, sa santé psychologique et sa perception de sa valeur personnelle (*Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313, p. 368)). Ainsi que la juge en chef McLachlin et le juge LeBel l’ont reconnu dans l’arrêt *Pepsi*, la libre expression d’opinions sur ces questions « contribue [donc] à la compréhension de soi ainsi qu’à la capacité d’influencer sa vie au travail et sa vie en dehors du travail » (par. 34).

[32] Dans le contexte du travail, la liberté d’expression peut également jouer un rôle important pour éliminer ou atténuer l’inégalité présumée entre le pouvoir économique de l’employeur et la vulnérabilité relative du travailleur (*Pepsi*, par. 34). C’est grâce à leurs activités expressives que les syndicats sont en mesure de formuler et de promouvoir leurs intérêts communs et, en cas de conflit de travail, de tenter d’infléchir l’employeur.

[33] Enfin, dans le contexte du travail, la liberté d’expression est susceptible de favoriser des intérêts collectifs plus larges. Ainsi que l’a jugé la Cour dans l’arrêt *Pepsi*, la liberté d’expression des syndicats et de leurs membres durant un conflit de travail contribue largement à transporter sur la place publique le débat sur les conditions de travail (par. 34-35). Comme l’a souligné la Cour dans le même arrêt, la liberté d’expression [TRADUCTION] « offre aux syndicats un moyen de favoriser un débat public sur des questions de négociation collective au sein de la société civile en faisant en sorte que

and the *Charter*: The Supreme Court of Canada and Democratic Values” (2003), 10 *C.L.E.L.J.* 3, at p. 24.

[34] Since the Second World War, the Canadian government has recognized that unions have a role to play in the Canadian economy and society more broadly: George W. Adams, *Canadian Labour Law* (2nd ed. (loose-leaf)), vol. 1, at pp. 1-11 to 1-16. This recognition includes a general acceptance that workers have the right to associate and bargain collectively and that when collective bargaining breaks down, unions and employers may, in certain circumstances, legitimately exert economic sanctions in order to facilitate resolution of the dispute in their favour: Wesley B. Rayner, *Canadian Collective Bargaining Law* (2nd ed. 2007), at pp. 2 and 457.

[35] Within the labour context, picketing represents a particularly crucial form of expression with strong historical roots. Strikes and picketlines have been used by Canadian unions to exert economic pressure and bargain with employers for over a century: affidavit of Dr. Jeffery M. Taylor, A.R., vol. IV, at p. 35. The use of picketlines is an invaluable tool in the economic arsenal of workers in the collective bargaining process: Rayner, at p. 483. As Judith McCormack, then Chair of the Ontario Labour Relations Board, explained in *Great Atlantic & Pacific Co. of Canada*, [1994] O.L.R.B. Rep. March 303:

Picketing is . . . part of a group of economic sanctions which are considered key to the scheme of collective bargaining as a whole. While such sanctions are not frequently resorted to in the overall landscape of collective bargaining, it is axiomatic that the underlying threat of such economic conflict is what drives the vast majority of uneventful negotiations and contract settlements. [para. 35]

[36] The effectiveness of picketlines is dependent on the ability of the union to try to convince the

ces questions ne soient plus confinées au domaine étroit des conflits économiques individualisés » (Michael MacNeil, « Unions and the *Charter*: The Supreme Court of Canada and Democratic Values » (2003), 10 *C.L.E.L.J.* 3, p. 24).

[34] Depuis la Seconde Guerre mondiale, le gouvernement canadien reconnaît que les syndicats ont un rôle à jouer au sein de l'économie canadienne et de la société en général (George W. Adams, *Canadian Labour Law* (2^e éd. (feuilles mobiles)), vol. 1, p. 1-11 à 1-16). On en est ainsi venu à accepter de façon générale que les travailleurs ont le droit de s'associer et de négocier collectivement et que, en cas de rupture des négociations collectives, les syndicats et les employeurs peuvent, dans certains cas, exercer légitimement des sanctions économiques pour faciliter le règlement du différend en leur faveur (Wesley B. Rayner, *Canadian Collective Bargaining Law* (2^e éd. 2007), p. 2 et 457).

[35] Dans le contexte du travail, le piquetage constitue une forme d'expression particulièrement vitale et fermement ancrée dans l'histoire. Les syndicats canadiens recourent aux grèves et aux lignes de piquetage pour exercer des pressions économiques et négocier avec les employeurs depuis plus d'un siècle (affidavit de Jeffery M. Taylor, d.a., vol. IV, p. 35). Le recours aux lignes de piquetage constitue un outil d'une valeur inestimable dans l'arsenal économique des travailleurs au cours des négociations collectives (Rayner, p. 483). Ainsi que Judith McCormack, qui était alors présidente de la Commission des relations de travail de l'Ontario, l'a expliqué dans la décision *Great Atlantic & Pacific Co. of Canada*, [1994] O.L.R.B. Rep. March 303 :

[TRADUCTION] La mise en place de piquets de grève fait [...] partie d'une série de sanctions économiques qui sont considérées comme un élément essentiel du régime de négociations collectives dans son ensemble. Bien qu'on ne recoure pas fréquemment à ce type de sanctions en matière de négociation collective, il est évident que c'est la menace sous-jacente des conflits économiques qui explique le dénouement sans histoire de la grande majorité des négociations ainsi que la conclusion également sans histoire des conventions collectives. [par. 35]

[36] L'efficacité des lignes de piquetage dépend de la capacité du syndicat de convaincre le public

public not to cross the picketline and do business with the employer. Cory J. recognized the significance of the role of public opinion in *KMart*, where he observed that “it is often the weight of public opinion which will determine the outcome of the dispute”: para. 46. In some cases, this goal may be achieved simply by making others aware of the labour dispute. In others, however, a union may achieve its goal by putting pressure on those who intend to cross the picketline. The imposition of public or economic pressure has come to be accepted as a legitimate price to pay to encourage the parties to resolve their dispute. As McLachlin C.J. and LeBel J. observed in *Pepsi*, strikes are not tea parties: para. 90. This Court has acknowledged that such pressure is permissible as long as it does not rise to the level of a tortious or criminal act: *Pepsi*, at paras. 96 and 101-7.

[37] *PIPA* imposes restrictions on a union’s ability to communicate and persuade the public of its cause, impairing its ability to use one of its most effective bargaining strategies in the course of a lawful strike. In our view, this infringement of the right to freedom of expression is disproportionate to the government’s objective of providing individuals with control over personal information that they expose by crossing a picketline.

[38] This conclusion does not require that we condone all of the Union’s activities. The breadth of *PIPA*’s restrictions makes it unnecessary to examine the precise expressive activity at issue in this case. It is enough to note that, like privacy, freedom of expression is not an absolute value and both the nature of the privacy interests implicated and the nature of the expression must be considered in striking an appropriate balance. To the extent that *PIPA* restricted the Union’s collection, use and disclosure of personal information for legitimate labour relations purposes, the *Act* violates s. 2(b) of the *Charter* and cannot be justified under s. 1.

de ne pas les franchir et de s’abstenir de faire affaire avec l’employeur. Le juge Cory a reconnu l’importance de l’opinion publique dans l’arrêt *KMart*, où il a fait observer que « c’est souvent le poids de l’opinion publique qui détermine l’issue [du] conflit » (par. 46). Dans certains cas, on peut atteindre cet objectif simplement en faisant connaître l’existence du conflit de travail. Dans d’autres, toutefois, le syndicat peut atteindre son objectif en exerçant des pressions sur les personnes qui ont l’intention de franchir la ligne de piquetage. On en est venu à accepter que l’exercice de pressions publiques ou économiques constitue un prix légitime à payer pour inciter les parties à régler leur différend. Comme la juge en chef McLachlin et le juge LeBel l’ont fait observer dans l’arrêt *Pepsi*, une grève n’est pas une partie de plaisir (par. 90). La Cour a reconnu que cette pression était permise dès lors qu’elle ne dégénère pas au point de donner lieu à un acte délictueux ou criminel (*Pepsi*, par. 96 et 101-107).

[37] La *PIPA* restreint la faculté du syndicat de communiquer avec le public et de le convaincre du bien-fondé de sa cause, compromettant ainsi sa capacité de recourir à une de ses stratégies de négociation les plus efficaces au cours d’une grève légale. À notre avis, cette atteinte au droit à la liberté d’expression est disproportionnée par rapport à l’objectif du gouvernement d’accorder aux personnes un droit de regard sur les renseignements personnels qu’elles exposent en franchissant une ligne de piquetage.

[38] Cette conclusion ne nous oblige pas à cautionner toutes les activités du syndicat. Vu l’ampleur des restrictions imposées par la *Loi*, il n’est pas nécessaire d’examiner l’activité expressive précise en litige dans la présente affaire. Il suffit de souligner qu’à l’instar de la protection de la vie privée, la liberté d’expression n’est pas une valeur absolue et qu’on doit tenir compte à la fois de la nature des droits à la vie privée en jeu et de celle de l’expression pour atteindre un juste équilibre entre eux. Dans la mesure où la *PIPA* empêchait le syndicat de recueillir, d’utiliser et de communiquer des renseignements personnels à des fins légitimes de relations du travail, la *Loi* viole l’al. 2b) de la *Charte* et cette violation ne saurait se justifier au sens de l’article premier.

[39] Accordingly, we would answer the constitutional questions as follows:

1. Do the *Personal Information Protection Act*, S.A. 2003, c. P-6.5, and the *Personal Information Protection Act Regulation*, Alta. Reg. 366/2003, violate s. 2(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* insofar as they restrict a union's ability to collect, use or disclose personal information during the course of a lawful strike?

Answer: Yes.

2. If so, is the infringement a reasonable limit prescribed by law, which can be demonstrably justified in a free and democratic society under s. 1 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?

Answer: No.

[40] Both the Information and Privacy Commissioner of Alberta and the Attorney General of Alberta stated in oral argument that if they were unsuccessful, they would prefer that *PIPA* be struck down in its entirety. We agree. Given the comprehensive and integrated structure of the statute, we do not think it is appropriate to pick and choose among the various amendments that would make *PIPA* constitutionally compliant: *R. v. Morgentaler*, [1988] 1 S.C.R. 30, at p. 80; *Schachter v. Canada*, [1992] 2 S.C.R. 679, at p. 707.

[41] We would therefore declare *PIPA* to be invalid but suspend the declaration of invalidity for a period of 12 months to give the legislature time to decide how best to make the legislation constitutional. Rather than sustain the constitutional exemption ordered by the Court of Appeal, we would simply quash the Adjudicator's order.

[42] The Union is entitled to its costs.

[39] Par conséquent, nous sommes d'avis de répondre comme suit aux questions constitutionnelles :

1. La *Personal Information Protection Act*, S.A. 2003, ch. P-6.5, et le *Personal Information Protection Act Regulation*, Alta. Reg. 366/2003, portent-ils atteinte aux droits protégés par l'al. 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés* dans la mesure où ils limitent la capacité d'un syndicat de recueillir, d'utiliser ou de communiquer des renseignements personnels pendant une grève légale?

Réponse : Oui.

2. Dans l'affirmative, cette atteinte constitue-t-elle une limite raisonnable, prescrite par une règle de droit, dont la justification peut être démontrée dans une société libre et démocratique au sens de l'article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

Réponse : Non.

[40] Tant le commissaire à l'information et à la protection de la vie privée que le procureur général de l'Alberta ont affirmé lors des débats que s'ils n'obtenaient pas gain de cause, ils préféreraient que la *PIPA* soit invalidée en entier. Nous sommes du même avis. Compte tenu de l'économie exhaustive et intégrée de la *Loi*, il ne nous paraît pas approprié de faire un tri parmi les diverses modifications qui rendraient la *PIPA* conforme à la Constitution (*R. c. Morgentaler*, [1988] 1 R.C.S. 30, p. 80; *Schachter c. Canada*, [1992] 2 R.C.S. 679, p. 707).

[41] Nous sommes par conséquent d'avis de déclarer la *PIPA* invalide, mais de suspendre cette déclaration d'invalidité pendant 12 mois afin de donner à la législature albertaine le temps nécessaire pour décider de la meilleure façon de rendre la loi constitutionnelle. Nous sommes en outre d'avis d'annuler simplement l'ordonnance de l'arbitre plutôt que de confirmer l'exemption constitutionnelle décrétée par la Cour d'appel.

[42] Le syndicat a droit à ses dépens devant toutes les cours.

Appeal substantially dismissed with costs.

Solicitors for the appellant the Information and Privacy Commissioner of Alberta: Jensen Shawa Solomon Duguid Hawkes, Calgary.

Solicitor for the appellant the Attorney General of Alberta: Attorney General of Alberta, Edmonton.

Solicitors for the respondent: Chivers Carpenter, Edmonton.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Canada: Attorney General of Canada, Toronto.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Ontario: Attorney General of Ontario, Toronto.

Solicitors for the intervener the Privacy Commissioner of Canada: Osler, Hoskin & Harcourt, Toronto; Office of the Privacy Commissioner of Canada, Ottawa.

Solicitors for the intervener the Canadian Civil Liberties Association: Torsys, Toronto.

Solicitors for the intervener the British Columbia Civil Liberties Association: Moore, Edgar, Lyster, Vancouver.

Solicitor for the intervener the Information and Privacy Commissioner of Ontario: Information and Privacy Commissioner of Ontario, Toronto.

Solicitors for the interveners the Coalition of British Columbia Businesses and Merit Canada: Heenan Blaikie, Ottawa.

Solicitors for the intervener the Information and Privacy Commissioner of British Columbia: Lovett Westmacott, Vancouver.

Solicitors for the intervener the Alberta Federation of Labour: Chivers Carpenter, Edmonton.

Pourvoi rejeté en grande partie avec dépens.

Procureurs de l'appellant Information and Privacy Commissioner of Alberta : Jensen Shawa Solomon Duguid Hawkes, Calgary.

Procureur de l'appellant le procureur général de l'Alberta : Procureur général de l'Alberta, Edmonton.

Procureurs de l'intimé : Chivers Carpenter, Edmonton.

Procureur de l'intervenant le procureur général du Canada : Procureur général du Canada, Toronto.

Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Ontario : Procureur général de l'Ontario, Toronto.

Procureurs de l'intervenant le commissaire à la protection de la vie privée du Canada : Osler, Hoskin & Harcourt, Toronto; Commissariat à la protection de la vie privée du Canada, Ottawa.

Procureurs de l'intervenante l'Association canadienne des libertés civiles : Torsys, Toronto.

Procureurs de l'intervenante l'Association des libertés civiles de la Colombie-Britannique : Moore, Edgar, Lyster, Vancouver.

Procureur de l'intervenant le commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario : Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario, Toronto.

Procureurs des intervenantes Coalition of British Columbia Businesses et Merit Canada : Heenan Blaikie, Ottawa.

Procureurs de l'intervenant Information and Privacy Commissioner of British Columbia : Lovett Westmacott, Vancouver.

Procureurs de l'intervenante Alberta Federation of Labour : Chivers Carpenter, Edmonton.