

**Ministry of Community Safety
and Correctional Services** *Appellant*

v.

**Information and
Privacy Commissioner** *Respondent*

and

**Attorney General of Canada
and Information Commissioner
of Canada** *Interveners*

**INDEXED AS: ONTARIO (COMMUNITY SAFETY
AND CORRECTIONAL SERVICES) v. ONTARIO
(INFORMATION AND PRIVACY COMMISSIONER)**

2014 SCC 31

File No.: 34949.

2013: December 5; 2014: April 24.

Present: LeBel, Abella, Rothstein, Cromwell, Moldaver,
Karakatsanis and Wagner JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
ONTARIO

Access to information — Exemptions — Confidentiality provisions — Requester seeking disclosure of number of offenders registered under sex offender registry residing in areas designated by first three digits of Ontario's postal codes — Government institution denying request on grounds of exemptions contained in Freedom of Information and Protection of Privacy Act — Information and Privacy Commission ordering disclosure — Standard of review of Commission's decision — Whether Commission made reviewable error in interpreting applicable legislation — Whether Commission applied appropriate evidentiary standard with regards to harms-based exemptions — Freedom of Information and Protection of Privacy Act, R.S.O. 1990, c. F.31, ss. 14, 67 — Christopher's Law (Sex Offender Registry), 2000, S.O. 2000, c. 1, ss. 10, 13.

A requester sought disclosure from the Ministry of Community Safety and Correctional Services of the

**Ministère de la Sécurité communautaire
et des Services correctionnels** *Appelant*

c.

**Commissaire à l'information et
à la protection de la vie privée** *Intimée*

et

**Procureur général du Canada
et Commissaire à l'information
du Canada** *Intervenants*

**RÉPERTORIÉ : ONTARIO (SÉCURITÉ
COMMUNAUTAIRE ET SERVICES CORRECTIONNELS)
c. ONTARIO (COMMISSAIRE À L'INFORMATION ET À
LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE)**

2014 CSC 31

N° du greffe : 34949.

2013 : 5 décembre; 2014 : 24 avril.

Présents : Les juges LeBel, Abella, Rothstein,
Cromwell, Moldaver, Karakatsanis et Wagner.

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

Accès à l'information — Exceptions — Disposition traitant du caractère confidentiel — Demande de divulgation du nombre de délinquants inscrits au registre des délinquants sexuels qui résident dans des régions désignées par les trois premiers caractères des codes postaux de l'Ontario — Rejet de la demande par une institution gouvernementale sur la base d'exceptions prévues par la Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée — Divulgence ordonnée par la Commissaire à l'information et à la vie privée — Norme de contrôle applicable à cette décision — La Commissaire a-t-elle commis une erreur susceptible de contrôle judiciaire en interprétant la loi applicable? — La Commissaire a-t-elle appliqué la bonne norme de preuve à l'égard des exceptions reposant sur le risque de préjudices? — Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée, L.R.O. 1990, ch. F.31, art. 14, 67 — Loi Christopher de 2000 sur le registre des délinquants sexuels, L.O. 2000, ch. 1, art. 10, 13.

Une demande a été présentée au ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels

number of offenders registered under its sex offender registry residing within the areas designated by the first three digits of Ontario's postal codes. The registry is established and maintained under *Christopher's Law (Sex Offender Registry), 2000* ("*Christopher's Law*"). The information contained in the Registry is kept confidential by the Ministry and police. The Ministry refused to disclose, citing law enforcement and personal privacy exemptions in the *Freedom of Information and Protection of Privacy Act*. The Information and Privacy Commissioner ("Commissioner") held that the exemptions do not apply and ordered disclosure. The Commissioner's decision was upheld on judicial review and on appeal.

Held: The appeal should be dismissed.

The Commissioner made no reviewable error in ordering disclosure. The applicable standard of review is reasonableness. The Commissioner was required to interpret *Christopher's Law* for the narrow purpose of determining whether it contained a confidentiality provision that prevails over the *Freedom of Information and Protection of Privacy Act*. This task was intimately connected to her core functions. The Commissioner reasonably concluded that the Ministry did not provide sufficient evidence that disclosure could lead to the identification of offenders or of the risks of the harms that the exemptions seek to prevent.

The Commissioner did not grant a right of access that is inconsistent with either Act. Section 67(2) of the *Freedom of Information and Protection of Privacy Act* does not specifically provide that a confidentiality provision in *Christopher's Law* prevails and, although s. 10 of *Christopher's Law* is a confidentiality provision, neither it nor any other part of *Christopher's Law* prevails over the *Freedom of Information and Protection of Privacy Act*. Explicit references to *Freedom of Information and Protection of Privacy Act* in *Christopher's Law* indicate that the Legislature considered the manner in which both statutes operate together. Had the Legislature intended the confidentiality provision in *Christopher's Law* to prevail, it would have included specific language to that effect. Neither s. 13 of *Christopher's Law* nor *Christopher's Law*

(« Ministère ») afin qu'il divulgue le nombre de délinquants inscrits à son registre des délinquants sexuels qui résident dans les régions désignées par les trois premiers caractères des codes postaux de l'Ontario. Ce registre est créé et maintenu sous le régime de la *Loi Christopher de 2000 sur le registre des délinquants sexuels* (« *Loi Christopher* »). Le Ministère et la police gardent confidentiels les renseignements contenus dans le registre. Le Ministère a refusé de communiquer les renseignements demandés en invoquant des exceptions relatives à l'application de la loi et à la protection des renseignements personnels prévues par la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*. La Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée (« Commissaire ») a conclu que les exceptions ne s'appliquaient pas et a ordonné la divulgation des renseignements demandés. Sa décision a été confirmée au terme d'un contrôle judiciaire et d'un appel.

Arrêt : Le pourvoi est rejeté.

La Commissaire n'a commis aucune erreur susceptible de contrôle judiciaire en ordonnant la communication des renseignements demandés. La norme de contrôle applicable est la décision raisonnable. La Commissaire devait interpréter la *Loi Christopher* dans le but précis de déterminer si celle-ci renfermait une disposition traitant du caractère confidentiel qui l'emporte sur la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*. Cette tâche était intimement liée à ses fonctions essentielles. La Commissaire a raisonnablement conclu que le Ministère n'avait pas suffisamment démontré que la communication de ces renseignements permettrait d'identifier des délinquants, et qu'il n'avait pas non plus établi suffisamment le risque de préjudice que les exceptions visent à empêcher.

La Commissaire n'a pas accordé un droit d'accès incompatible avec l'une ou l'autre des lois pertinentes. Le paragraphe 67(2) de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* ne prévoit pas expressément qu'une disposition en matière de confidentialité contenue dans la *Loi Christopher* l'emporte et, bien que l'art. 10 de la *Loi Christopher* constitue une disposition traitant de confidentialité, ni l'art. 10 ni aucune autre partie de la *Loi Christopher* ne l'emportent sur la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*. Il ressort des mentions expresses de cette loi dans la *Loi Christopher* que le législateur a tenu compte de la façon dont ces deux lois s'appliquent ensemble. Si le législateur avait voulu que la disposition de la *Loi Christopher* relative à la confidentialité l'emporte, il aurait employé des termes explicites en ce sens. Ni l'article 13 de la *Loi*

working together with the *Police Services Act* ousts the application of the *Freedom of Information and Protection of Privacy Act*. The Commissioner did not take too narrow a view of the law enforcement exemptions under ss. 14(1)(e) and 14(1)(l) of the *Freedom of Information and Protection of Privacy Act*. Based on the evidence and arguments before her, she properly focused on the reasonableness of any expectation that the requested disclosure would lead to the identification of sex offenders or their home addresses. Because the law enforcement exemptions do not apply, the discretion not to disclose a record under s. 14 of the *Freedom of Information and Protection of Privacy Act* does not apply.

The Commissioner made no reviewable error with respect to the standard of proof applicable to the law enforcement exemptions. There is no difference in substance between a “reasonable expectation of probable harm” and a “reasonable basis for believing” that harm will occur. The “reasonable expectation of probable harm” formulation simply captures the need to demonstrate that disclosure will result in a risk of harm that is well beyond the merely possible or speculative, but also that it need not be proved on the balance of probabilities that disclosure will in fact result in such harm. The “reasonable expectation of probable harm” formulation should be used wherever the phrase “could reasonably be expected to” is used. The Commissioner reasonably concluded that the Ministry did not prove that the Record could be used to identify sex offenders or that it will ignite among sex offenders a subjective fear of being identified that will lead to lower compliance rates with *Christopher’s Law*.

Cases Cited

Applied: *Merck Frosst Canada Ltd. v. Canada (Health)*, 2012 SCC 3, [2012] 1 S.C.R. 23; **referred to:** Order PO-2312, 2004 CanLII 56430; *Ontario (Public Safety and Security) v. Criminal Lawyers’ Association*, 2010 SCC 23, [2010] 1 S.C.R. 815; *Ontario (Information and Privacy Commissioner, Inquiry Officer) v. Ontario (Minister of Labour, Office of the Worker Advisor)* (1999), 46 O.R. (3d) 395; *Ontario (Minister of Transportation) v. Cropley*

Christopher ni l’application conjuguée de cette loi avec la *Loi sur les services policiers* n’excluent l’application de la *Loi sur l’accès à l’information et la protection de la vie privée*. La Commissaire n’a pas interprété de façon trop restrictive les exceptions relatives à l’application de la loi prévues aux al.14(1)e) et 14(1)l) de la *Loi sur l’accès à l’information et la protection de la vie privée*. Eu égard à la preuve et aux arguments qui lui ont été présentés, elle a à juste titre porté son attention sur la question de savoir s’il était raisonnable de s’attendre à ce que la communication demandée permette d’identifier des délinquants sexuels ou de découvrir l’adresse de leur domicile. Comme les exceptions relatives à l’application de la loi ne s’appliquent pas, le pouvoir discrétionnaire de refuser la divulgation d’un document en vertu de l’art. 14 de la *Loi sur l’accès à l’information et la protection de la vie privée* ne s’applique pas.

La Commissaire n’a pas commis d’erreur susceptible de contrôle en ce qui concerne la norme de preuve applicable à l’égard des exceptions relatives à l’application de la loi. Il n’existe aucune différence de fond entre la notion de « risque vraisemblable de préjudice probable » et celle des « motifs raisonnables de croire » qu’un préjudice se produira. Le critère du « risque vraisemblable de préjudice probable » ne fait qu’exprimer la nécessité d’établir que la divulgation occasionnera un risque de préjudice selon une norme qui est beaucoup plus exigeante qu’une simple possibilité ou conjecture, mais qui n’atteint cependant pas celle d’établir, selon la prépondérance des probabilités, que la divulgation occasionnera effectivement un tel préjudice. Le critère du « risque vraisemblable de préjudice probable » devrait être utilisé chaque fois que le législateur emploie la formule « risquerait vraisemblablement de ». La Commissaire a raisonnablement conclu que le Ministère n’avait pas établi que le document demandé pouvait être utilisé pour identifier des délinquants sexuels ou que sa divulgation susciterait chez les délinquants sexuels la crainte subjective d’être identifiés, laquelle entraînerait une diminution du taux de conformité à la *Loi Christopher*.

Jurisprudence

Arrêt appliqué : *Merck Frosst Canada Ltée c. Canada (Santé)*, 2012 CSC 3, [2012] 1 R.C.S. 23; **arrêts mentionnés :** ordonnance PO-2312, 2004 CanLII 56430; *Ontario (Sûreté et Sécurité publique) c. Criminal Lawyers’ Association*, 2010 CSC 23, [2010] 1 R.C.S. 815; *Ontario (Information and Privacy Commissioner, Inquiry Officer) c. Ontario (Minister of Labour, Office of the Worker Advisor)* (1999), 46 O.R. (3d) 395; *Ontario (Minister*

(2005), 202 O.A.C. 379; *Ontario (Minister of Finance) v. Ontario (Information and Privacy Commissioner)*, 2012 ONCA 125, 109 O.R. (3d) 757; *Ontario (Minister of Health and Long-Term Care) v. Ontario (Assistant Information and Privacy Commissioner)* (2004), 73 O.R. (3d) 321; *Ontario (Attorney General) v. Pascoe* (2002), 166 O.A.C. 88; *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190; *Smith v. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 SCC 7, [2011] 1 S.C.R. 160; Order PO-2518, 2006 CanLII 50861; Order PO-3157, 2013 CanLII 28809; *Chesal v. Nova Scotia (Attorney General)*, 2003 NSCA 124, 219 N.S.R. (2d) 139; *F.H. v. McDougall*, 2008 SCC 53, [2008] 3 S.C.R. 41; *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police)*, 2003 SCC 8, [2003] 1 S.C.R. 66.

Statutes and Regulations Cited

Access to Information Act, R.S.C. 1985, c. A-1, s. 20(1)(c).
Canadian Charter of Rights and Freedoms, s. 1.
Christopher's Law (Sex Offender Registry), 2000, S.O. 2000, c. 1, preamble, ss. 2, 3, 10, 11(1), (2), 13.
Freedom of Information and Protection of Privacy Act, R.S.O. 1990, c. F.31, ss. 2(1) "personal information", Part II, 10, 12 to 22, Part III, 39(2), 42(1)(e), 67.
Members' Integrity Act, 1994, S.O. 1994, c. 38, s. 29(2).
Mining Act, R.S.O. 1990, c. M.14, s. 145(11).
 O. Reg. 69/01, s. 2(1).
 O. Reg. 265/98, s. 2.
Ontario Disability Support Program Act, 1997, S.O. 1997, c. 25, Sch. B, s. 56(9).
Ontario Works Act, 1997, S.O. 1997, c. 25, Sch. A, s. 75(9).
Police Services Act, R.S.O. 1990, c. P.15, s. 41(1.1), (1.2).

Authors Cited

Benedet, Janine. "A Victim-Centred Evaluation of the Federal Sex Offender Registry" (2012), 37 *Queen's L.J.* 437.

APPEAL from a judgment of the Ontario Court of Appeal (Laskin, Sharpe and Epstein JJ.A.), 2012 ONCA 393, 292 O.A.C. 335, [2012] O.J. No. 2575 (QL), 2012 CarswellOnt 7088, affirming a decision

of *Transportation* c. *Cropley* (2005), 202 O.A.C. 379; *Ontario (Ministre des Finances) c. Ontario (Bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée)*, 2012 ONCA 125, 109 O.R. (3d) 767; *Ontario (Minister of Health and Long-Term Care) c. Ontario (Assistant Information and Privacy Commissioner)* (2004), 73 O.R. (3d) 321; *Ontario (Attorney General) v. Pascoe* (2002), 166 O.A.C. 88; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *Smith c. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 CSC 7, [2011] 1 R.C.S. 160; ordonnance PO-2518, 2006 CanLII 50861; ordonnance PO-3157, 2013 CanLII 28809; *Chesal c. Nova Scotia (Attorney General)*, 2003 NSCA 124, 219 N.S.R. (2d) 139; *F.H. c. McDougall*, 2008 CSC 53, [2008] 3 R.C.S. 41; *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada)*, 2003 CSC 8, [2003] 1 R.C.S. 66.

Lois et règlements cités

Charte canadienne des droits et libertés, art. 1.
Loi Christopher de 2000 sur le registre des délinquants sexuels, L.O. 2000, ch. 1, préambule, art. 2, 3, 10, 11(1), (2), 13.
Loi de 1994 sur l'intégrité des députés, L.O. 1994, ch. 38, art. 29(2).
Loi de 1997 sur le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées, L.O. 1997, ch. 25, ann. B, art. 56(9).
Loi de 1997 sur le programme Ontario au travail, L.O. 1997, ch. 25, ann. A, art. 75(9).
Loi sur l'accès à l'information, L.R.C. 1985, ch. A-1, art. 20(1)c).
Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée, L.R.O. 1990, ch. F.31, art. 2(1) « renseignements personnels », partie II, 10, 12 à 22, partie III, 39(2), 42(1)e), 67.
Loi sur les mines, L.R.O. 1990, ch. M.14, art. 145(11).
Loi sur les services policiers, L.R.O. 1990, ch. P.15, art. 41(1.1), (1.2).
 Règl. de l'Ont. 69/01, art. 2(1).
 Règl. de l'Ont. 265/98, art. 2.

Doctrine et autres documents cités

Benedet, Janine. « A Victim-Centred Evaluation of the Federal Sex Offender Registry » (2012), 37 *Queen's L.J.* 437.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario (les juges Laskin, Sharpe et Epstein), 2012 ONCA 393, 292 O.A.C. 335, [2012] O.J. No. 2575 (QL), 2012 CarswellOnt 7088, qui a confirmé une

of Aston, Low and Hourigan JJ., 2011 ONSC 3525, 282 O.A.C. 199, [2011] O.J. No. 2805 (QL), 2011 CarswellOnt 5227, affirming Order PO-2811, 2009 CanLII 43354. Appeal dismissed.

Sara Blake, Christopher Thompson and Nadia Laeeque, for the appellant.

William S. Challis and David Goodis, for the respondent.

Christine Mohr, for the intervener the Attorney General of Canada.

Richard G. Dearden, Diane Therrien and Michael De Santis, for the intervener the Information Commissioner of Canada.

The judgment of the Court was delivered by

CROMWELL AND WAGNER JJ. —

I. Overview

[1] The main question before the Court concerns the interaction between Ontario’s access to information legislation and its confidential Sex Offender Registry (“Registry”). A requester under Ontario’s *Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, R.S.O. 1990, c. F.31 (“*FIPPA*”), sought disclosure from the Ministry of Community Safety and Correctional Services (“Ministry”) of the number of offenders registered under its Registry residing within the areas designated by the first three digits of Ontario postal codes (the so-called Forward Sortation Areas or FSAs). The information in the Registry, which is established and maintained under *Christopher’s Law (Sex Offender Registry)*, 2000, S.O. 2000, c. 1 (“*Christopher’s Law*”), is confidential but is available for law enforcement purposes only to the Ministry and to police. In this respect, the Ontario Registry is different from those of some other jurisdictions which are public and this difference reflects a clear policy choice. The basis of that choice is the belief that keeping the information confidential for law enforcement purposes will

décision des juges Aston, Low et Hourigan, 2011 ONSC 3525, 282 O.A.C. 199, [2011] O.J. No. 2805 (QL), 2011 CarswellOnt 5227, laquelle avait confirmé l’ordonnance PO-2811, 2009 CanLII 43354. Pourvoi rejeté.

Sara Blake, Christopher Thompson et Nadia Laeeque, pour l’appelant.

William S. Challis et David Goodis, pour l’intimée.

Christine Mohr, pour l’intervenant le procureur général du Canada.

Richard G. Dearden, Diane Therrien et Michael De Santis, pour l’intervenante la Commissaire à l’information du Canada.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LES JUGES CROMWELL ET WAGNER —

I. Vue d’ensemble

[1] La principale question soumise à la Cour concerne l’interaction entre la loi ontarienne sur l’accès à l’information et le registre confidentiel des délinquants sexuels de cette province (« registre »). Une demande a été faite en vertu de la *Loi sur l’accès à l’information et la protection de la vie privée*, L.R.O. 1990, ch. F.31 (« *LAIPVP* »), en vue d’obtenir du ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels (« Ministère ») qu’il divulgue le nombre de délinquants inscrits à son registre qui résident dans les régions désignées par les trois premiers caractères des codes postaux de l’Ontario (qui correspondent à ce qu’il est convenu d’appeler les « régions de tri d’acheminement » ou RTA). Les renseignements contenus dans le registre, qui a été créé et qui est maintenu sous le régime de la *Loi Christopher de 2000 sur le registre des délinquants sexuels*, L.O. 2000, ch. 1 (« *Loi Christopher* »), sont confidentiels et ne peuvent être communiqués qu’au Ministère et à la police pour l’application de la loi. À cet égard, le registre ontarien est différent de celui d’autres provinces et territoires, qui sont publics.

encourage the offenders to comply with registration and reporting requirements and will help prevent vigilantism.

[2] The Ministry refused to disclose the requested information (“Record”), citing law enforcement and personal privacy exemptions, but that decision was overruled by the Information and Privacy Commissioner (“Commissioner”) who ordered disclosure. The Commissioner concluded that the Registry was subject to *FIPPA* and that none of the exemptions claimed by the Ministry applied. The information sought was not exempted personal information because it was not reasonable to expect that an individual might be identified if the information were disclosed. The harm-based law enforcement exemptions relied on by the Ministry did not apply because the evidence did not establish a reasonable expectation of harm or a reasonable basis for believing that any danger would result from disclosure. The Commissioner’s decision was upheld on judicial review by the Ontario Divisional Court and on appeal to the Ontario Court of Appeal.

[3] In this Court, the Ministry maintains that the Commissioner interpreted and applied *FIPPA* in a way that is inconsistent with *Christopher’s Law* and imposed too onerous a standard of proof in relation to the exemptions from disclosure. A subsidiary issue concerns the standard of judicial review that applies to the Commissioner’s decision.

[4] We are of the view that the Commissioner made no reviewable error in ordering disclosure. She carefully considered how *Christopher’s Law* and *FIPPA* interrelate. She reasonably concluded that disclosure could not lead to the identification of offenders or of their home addresses and that the Ministry did not provide sufficient evidence of the

Cette différence tient à un choix politique manifeste motivé par la conviction que le fait de garder les renseignements confidentiels pour l’application de la loi incitera les contrevenants à se conformer aux exigences en matière d’enregistrement et de déclaration et aidera à contrer le phénomène des justiciers.

[2] Le Ministère a refusé de communiquer les renseignements demandés en invoquant des exceptions relatives à l’application de la loi et à la protection des renseignements personnels, mais sa décision a été infirmée par la Commissaire à l’information et à la protection de la vie privée (« Commissaire »), qui en a ordonné la divulgation. La Commissaire a conclu que le registre était assujéti à la *LAIPVP* et qu’aucune des exceptions invoquées par le Ministère ne s’appliquait. Les renseignements demandés n’étaient pas des renseignements personnels visés par une exception, parce qu’on ne pouvait raisonnablement s’attendre à ce qu’ils permettent d’identifier un individu s’ils étaient communiqués. Les exceptions relatives à l’application de la loi fondées sur le risque de préjudice qu’a invoquées le Ministère ne s’appliquaient pas, parce que la preuve n’établissait pas l’existence d’un risque vraisemblable de préjudice ou de motifs raisonnables de croire que leur communication présenterait une menace. La décision de la Commissaire a été confirmée par la Cour divisionnaire de l’Ontario dans le cadre d’un contrôle judiciaire et, en appel, par la Cour d’appel de l’Ontario.

[3] Le Ministère soutient devant la Cour que la Commissaire a interprété et appliqué la *LAIPVP* d’une manière incompatible avec la *Loi Christopher* et qu’elle a imposé une norme de preuve trop exigeante pour ce qui est des exceptions à la communication. Une question additionnelle a été soulevée au sujet de la norme de contrôle applicable à la décision de la Commissaire.

[4] Nous estimons que la Commissaire n’a commis aucune erreur susceptible de contrôle judiciaire en ordonnant la communication des renseignements demandés. Elle a examiné avec soin les interactions entre la *Loi Christopher* et la *LAIPVP* et a raisonnablement conclu que la communication de ces renseignements ne permettrait pas d’identifier

risk of the harms which the relied-on exemptions seek to prevent. We would dismiss the appeal but, as requested by the Commissioner, without costs.

II. Facts and Judicial History

A. *Legislative Framework: Christopher's Law and FIPPA*

(1) Christopher's Law

[5] In 2001, *Christopher's Law* came into force in Ontario and was the first sex offender registry law in Canada. Its adoption was prompted by a jury recommendation from the 1993 coroner's inquest into the abduction, sexual assault and murder by a convicted sex offender of an 11-year-old boy named Christopher Stephenson. Its purpose, both preventive and responsive in nature, is to create a regulatory registry scheme which aims to protect the community, reduce recidivism, increase public safety and provide the police with an important investigative tool: *Christopher's Law's* preamble; J. Benedet, "A Victim-Centred Evaluation of the Federal Sex Offender Registry" (2012), 37 *Queen's L.J.* 437.

[6] Under s. 2 of *Christopher's Law*, the Ministry must establish and maintain the Registry containing the names, dates of birth and addresses of sex offenders, as well as the sex offences for which they are serving or have served a sentence, or of which they have been convicted or found not criminally responsible on account of mental disorder. Additional contents of the Registry are prescribed by regulation (O. Reg. 69/01, s. 2(1)) and include photographs and physical descriptions of the offenders, work address and telephone number, addresses of secondary residences, as well as the name and address of any educational institution where the offender is or has enrolled, attended or worked. The Registry includes the information

des délinquants ou de connaître l'adresse de leur domicile, ajoutant que le Ministère n'avait pas suffisamment démontré le risque de préjudice que les exceptions invoquées visent à empêcher. Nous sommes d'avis de rejeter le pourvoi, mais, comme la Commissaire l'a demandé, le tout sans dépens.

II. Faits et historique judiciaire

A. *Le cadre législatif: la Loi Christopher et la LAIPVP*

(1) La Loi Christopher

[5] En 2001, la *Loi Christopher* est entrée en vigueur en Ontario. Il s'agissait de la première loi créant un registre des délinquants sexuels au Canada. Cette loi a été adoptée à la suite d'une recommandation formulée par un jury dans le cadre d'une enquête du coroner menée en 1993 sur l'enlèvement, l'agression sexuelle et le meurtre, par un délinquant sexuel déjà condamné, d'un garçon de 11 ans nommé Christopher Stephenson. Cette loi, qui poursuit des objectifs à la fois préventifs et curatifs, crée un régime d'enregistrement obligatoire des délinquants sexuels dans le but de protéger la société, de diminuer la récidive, d'améliorer la sécurité du public et d'offrir un outil d'enquête important à la police (préambule de la *Loi Christopher*; J. Benedet, « A Victim-Centred Evaluation of the Federal Sex Offender Registry » (2012), 37 *Queen's L.J.* 437).

[6] Selon l'art. 2 de la *Loi Christopher*, le Ministère doit créer et tenir un registre dans lequel figurent les nom, date de naissance et adresse des délinquants sexuels, ainsi que les infractions sexuelles pour lesquelles ils purgent ou ont purgé une peine ou dont ils ont été déclarés coupables ou déclarés non responsables criminellement pour cause de troubles mentaux. Les autres renseignements à inscrire au registre sont prévus par règlement (Règl. de l'Ont. 69/01, par. 2(1)). Parmi ces renseignements, mentionnons des photographies du délinquant et son signalement, l'adresse et le numéro de téléphone de son lieu de travail, l'adresse de toute résidence secondaire, ainsi que le nom et l'adresse de tout établissement d'enseignement

provided directly by the offender, as well as information obtained from provincial and federal governments. It is computerized and can be accessed by police throughout the province.

[7] Registered sex offenders are required to report annually to the police and to promptly notify the police of any change in residence: s. 3 of *Christopher's Law*. Non-compliance is made an offence pursuant to s. 11(1) of *Christopher's Law*.

[8] The information contained in the Registry is kept confidential by the Ministry and police. The confidentiality of the Registry stands in contrast to its publicly accessible counterparts established and maintained in the United States: see Benedet, at pp. 442 and 470. The rationale for keeping the information confidential is that this encourages offenders to comply with the registration and reporting requirements, thereby making it a more useful law-enforcement tool while at the same time reducing the risk of harm to the offenders themselves resulting from vigilantism.

(2) FIPPA

[9] *FIPPA* provides for a general right of access to information that is under the control of an institution (a defined term referring to various government and related bodies), unless the record falls under the exemptions listed under ss. 12 to 22: s. 10(1). Among these exemptions is a mandatory exemption applying to third party “personal information”, a defined term in *FIPPA*, meaning in part, “recorded information about an identifiable individual”: s. 2(1). There are also discretionary exemptions relating to law enforcement, including exemptions where the disclosure could reasonably be expected to “endanger the life or physical safety of a law enforcement officer or any other person” or to “facilitate the commission of an unlawful act or hamper the control of crime”: ss. 14(1)(e) and 14(1)(f).

où le délinquant est ou était inscrit, fréquente ou a fréquenté ou travaille ou a travaillé. On trouve dans le registre des renseignements fournis directement par le délinquant, ainsi que des renseignements obtenus des gouvernements fédéral et provinciaux. Ces renseignements sont informatisés et la police y a accès partout sur le territoire de la province.

[7] Les délinquants sexuels inscrits sont tenus de se présenter chaque année à la police et de l'aviser sans délai de tout changement d'adresse (art. 3 de la *Loi Christopher*). L'omission de se conformer à la *Loi Christopher* constitue une infraction aux termes de son par. 11(1).

[8] Le Ministère et la police gardent confidentiels les renseignements contenus dans le registre. Le caractère confidentiel du registre le distingue des registres accessibles au public qui existent aux États-Unis (voir Benedet, p. 442 et 470). On justifie la confidentialité des renseignements contenus dans le registre en expliquant qu'on incite ainsi les délinquants à se conformer aux exigences en matière d'enregistrement et de déclaration, ce qui en fait un outil d'application de la loi plus utile, tout en réduisant le risque qu'un préjudice soit infligé aux délinquants par des citoyens qui s'octroieraient un rôle de justicier.

(2) La LAIPVP

[9] La *LAIPVP* reconnaît un droit général d'accès à l'information régie par une institution (terme défini par la Loi et désignant les divers organismes gouvernementaux et organismes connexes), sauf si le document demandé est visé par l'une des exceptions énumérées aux art. 12 à 22 (par. 10(1)). Parmi ces dernières, il existe une exception obligatoire applicable aux « renseignements personnels » de tiers, que la *LAIPVP* définit entre autres comme des « [r]enseignements consignés ayant trait à un particulier qui peut être identifié » (par. 2(1)). La *LAIPVP* prévoit également des exceptions discrétionnaires se rapportant à l'application de la loi, notamment lorsqu'il est raisonnable de s'attendre à ce que la divulgation ait pour effet de « constituer une menace à la vie ou à la sécurité physique d'un

The purpose of the law enforcement exemptions is to protect public safety and ensure effective law enforcement.

[10] Section 67 of *FIPPA* sets out the general priority of the Act over other confidentiality provisions in other legislation:

67. (1) This Act prevails over a confidentiality provision in any other Act unless subsection (2) or the other Act specifically provides otherwise.

[11] In light of s. 67(1), an institution cannot refuse to disclose a record requested under *FIPPA* on the basis that its governing legislation mandates that the information contained in the record be kept confidential. Section 67(2) lists specific confidentiality provisions which prevail over *FIPPA*. No provisions from *Christopher's Law* are listed therein.

B. *Background Facts*

[12] A requester submitted a request to the Ministry under *FIPPA* for disclosure of the first three digits of Ontario postal codes (FSAs) and the corresponding number of registered sex offenders who reside in each. Each FSA has a specific geographical boundary, and the number of FSAs varies from region to region. For instance, the city of Ottawa has 40 FSAs, whereas the town of Dryden only has one. The number of residents in Ontario FSAs varies from less than 400 to over 110,000 individuals. The average population per FSA in Ontario is approximately 25,000 residents.

[13] The Ministry denied access, citing law enforcement and personal privacy exemptions listed under ss. 14(1)(e), 14(1)(l), 21(1), 21(2)(e), 21(2)(f) and 21(2)(h) of *FIPPA* in justifying its refusal. The requester appealed the Ministry's decision to the Information and Privacy Commissioner

agent d'exécution de la loi ou d'une autre personne » ou de « faciliter la perpétration d'un acte illégal ou d'entraver la répression du crime » (al. 14(1)e) et 14(1)l)). Les exceptions relatives à l'application de la loi ont pour objet de protéger le public et d'assurer l'application efficace de la loi.

[10] L'article 67 de la *LAIPVP* prévoit que celle-ci a généralement priorité sur toute disposition d'une autre loi qui traite du caractère confidentiel :

67 (1) Sauf disposition contraire expresse du paragraphe (2) ou d'une autre loi, la présente loi l'emporte sur toute disposition d'une autre loi qui traite du caractère confidentiel.

[11] À la lumière du par. 67(1), une institution ne peut refuser de communiquer un document demandé en vertu de la *LAIPVP* en invoquant le fait que sa loi constitutive l'oblige à garder confidentiels les renseignements contenus dans le document demandé. Le paragraphe 67(2) énumère des dispositions précises traitant du caractère confidentiel qui l'emportent sur la *LAIPVP*. On n'y trouve aucune des dispositions de la *Loi Christopher*.

B. *Contexte factuel*

[12] Une personne a, en vertu de la *LAIPVP*, demandé au Ministère de lui communiquer la liste des trois premiers caractères des codes postaux de l'Ontario (RTA) ainsi que le nombre correspondant de délinquants sexuels inscrits au registre dans chacune des régions en question. Chaque RTA couvre un territoire géographique déterminé et le nombre de RTA varie d'une région à l'autre. À titre d'exemple, la ville d'Ottawa compte 40 RTA, tandis que la ville de Dryden n'en a qu'une. En Ontario, le nombre d'habitants par RTA varie de moins de 400 à plus de 110 000 personnes. La population moyenne par RTA en Ontario est d'environ 25 000 habitants.

[13] Le Ministère a refusé l'accès aux documents demandés en invoquant les exceptions relatives à l'application de la loi et à la protection des renseignements personnels prévues aux al. 14(1)e) et 14(1)l), au par. 21(1), et aux al. 21(2)e), 21(2)f) et 21(2)h) de la *LAIPVP*. L'auteur de la demande a

on August 21, 2008. The Commissioner received representations from the Ministry, including an affidavit sworn by Superintendent Truax of the Ontario Provincial Police, as well as representations from the requester. Superintendent Truax's affidavit noted the high compliance rate with the Ontario Registry (over 96%) and his belief that this high rate is due in part to the Registry's confidentiality. He outlined concerns about sex offenders going "underground" in fear of vigilantism as well as general social unease, negatively affecting relations between sex offenders, the police and the public: A.F., at para. 25.

C. Decisions

- (1) Information and Privacy Commissioner Decision, Order PO-2811, 2009 CanLII 43354

[14] On August 7, 2009, Senior Adjudicator John Higgins ordered the Ministry to disclose the Record to the requester. For the sake of clarity, we will refer to this decision as the Commissioner's decision.

[15] The Commissioner turned first to whether *Christopher's Law* ousted the operation of *FIPPA*. Section 67 of *FIPPA* provides that *FIPPA* will prevail over a confidentiality provision in any other Act unless the other Act specifically provides otherwise. The question was whether s. 10 of *Christopher's Law* specifically provided otherwise. Section 10 provides that, subject to collection, retention and use for specified law enforcement purposes and personnel, no one shall disclose to another person "information obtained from the sex offender registry in the course of his or her duties under this Act or received in the course of his or her duties under this Act".

[16] The Commissioner noted a previous appeal (Order PO-2312, 2004 CanLII 56430 (ON IPC))

interjeté appel de la décision du Ministère auprès de la Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée le 21 août 2008. La Commissaire a reçu les observations du Ministère, et notamment un affidavit du surintendant Truax, de la Police provinciale de l'Ontario, ainsi que les observations de l'auteur de la demande. Dans son affidavit, le surintendant Truax a signalé le taux élevé de conformité des délinquants inscrits au registre ontarien (plus de 96 p. 100) et a dit croire que ce taux élevé était attribuable en partie au caractère confidentiel du registre. Il a exprimé la crainte que les délinquants sexuels n'entrent [TRADUCTION] « dans la clandestinité » par crainte des justiciers et il a également évoqué un certain malaise social général qui nuirait aux rapports entre les délinquants sexuels, la police et le public (m.a., par. 25).

C. Décisions

- (1) Décision de la Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée, ordonnance PO-2811, 2009 CanLII 43354

[14] Le 7 août 2009, l'arbitre principal John Higgins a ordonné au Ministère de communiquer à l'auteur de la demande le document demandé. Par souci de clarté, nous appellerons cette décision la « décision de la Commissaire ».

[15] La Commissaire s'est d'abord demandé si la *Loi Christopher* avait pour effet d'exclure l'application de la *LAIPVP*. L'article 67 de la *LAIPVP* précise que, sauf disposition contraire expresse d'une autre loi, la *LAIPVP* l'emporte sur toute disposition d'une autre loi qui traite du caractère confidentiel. Il s'agissait donc de décider si l'art. 10 de la *Loi Christopher* prévoyait expressément le contraire. L'article 10 indique que, sous réserve de la collecte, de la conservation et de l'utilisation des renseignements obtenus du registre pour des fins précises d'application de la loi et pour certains employés, nul ne doit divulguer à quiconque « les renseignements qu'il obtient du registre des délinquants sexuels ou qu'il reçoit dans l'exercice des fonctions que lui confère la présente loi ».

[16] La Commissaire a cité un appel antérieur (ordonnance PO-2312, 2004 CanLII 56430 (CIPVP))

where the former Assistant Commissioner had ruled that s. 10 of *Christopher's Law* is not a confidentiality provision that prevails over *FIPPA* because the language it uses is not specific enough to do so, and it does not directly address *FIPPA* requests, but instead refers to the disclosure of information obtained by police in the course of their duties under *Christopher's Law*. The Commissioner agreed with the conclusion in Order PO-2312 that s. 10 of *Christopher's Law* is not a confidentiality provision that prevails over *FIPPA*. The Commissioner concluded, therefore, that the information requested was subject to *FIPPA* and that the Registry, as a record under the Ministry's custody and control, is subject to the access provisions and the exemptions scheme set out in ss. 12 to 22 of *FIPPA*. Therefore, the question for the Commissioner was whether the Record requested was exempted from the general right of access provided by s. 10 of *FIPPA*: pp. 4-5.

[17] The Commissioner noted that the requester was *not* seeking access to the entire database, but only a list of FSAs and the number of registered sex offenders residing in each. Therefore, she concluded that the information was not "personal information" as defined in s. 2(1) of *FIPPA* because it could not reasonably identify any individual listed on the Registry and was therefore not exempt from disclosure on that basis under s. 21 of *FIPPA*: p. 3.

[18] The Commissioner then turned to the harm-based law enforcement exemptions under *FIPPA* at ss. 14(1)(e) and 14(1)(l). These apply when it is shown that disclosure could reasonably be expected to endanger the life or physical safety of a law enforcement officer or other person or to facilitate the commission of an unlawful act or hamper the control of crime.

ON)) dans lequel l'ancien commissaire adjoint avait décidé que l'art. 10 de la *Loi Christopher* ne constituait pas une disposition en matière de confidentialité qui l'emportait sur la *LAIPVP*, parce que son libellé n'était pas suffisamment précis et qu'il ne portait pas directement sur les demandes présentées en vertu de la *LAIPVP*, mais bien sur la divulgation de renseignements obtenus par la police dans le cadre des fonctions que lui confie la *Loi Christopher*. La Commissaire a souscrit à la conclusion tirée dans l'ordonnance PO-2312 suivant laquelle l'art. 10 de la *Loi Christopher* ne constituait pas une disposition en matière de confidentialité qui l'emportait sur la *LAIPVP*. La Commissaire a donc conclu que les renseignements demandés étaient assujettis à la *LAIPVP* et que le registre, en tant que document dont le Ministère avait la garde ou le contrôle, était assujetti aux dispositions en matière d'accès ainsi qu'au régime d'exceptions établi aux art. 12 à 22 de la *LAIPVP*. En conséquence, la question à laquelle la Commissaire devait répondre était de déterminer si le document demandé était soustrait au droit général d'accès prévu à l'art. 10 de la *LAIPVP* (p. 4-5).

[17] La Commissaire a fait observer que l'auteur de la demande *ne* réclamait *pas* l'accès à toute la base de données, mais uniquement à une liste de RTA et au nombre de délinquants sexuels inscrits habitant dans chacune d'elles. Elle a donc conclu que les renseignements n'étaient pas des « renseignements personnels » au sens du par. 2(1) de la *LAIPVP*, parce qu'ils ne permettaient pas raisonnablement d'identifier des individus inscrits au registre et qu'ils n'étaient donc pas soustraits à la communication pour ce motif en application de l'art. 21 de la *LAIPVP* (p. 3).

[18] La Commissaire s'est ensuite penchée sur les exceptions en matière d'application de la loi fondées sur le risque de préjudice qui sont prévues aux al. 14(1)e) et 14(1)l) de la *LAIPVP*. Ces exceptions s'appliquent dans les cas où l'on démontre qu'il est raisonnable de s'attendre à ce que la divulgation ait pour effet de constituer une menace à la vie ou à la sécurité physique d'un agent chargé de l'application de la loi ou d'une autre personne ou de faciliter la perpétration d'un acte illégal ou d'entraver la répression du crime.

[19] In the case of s. 14(1)(e), the Commissioner concluded that the Ministry had not established a reasonable basis for believing that endangerment would result from disclosure. The Commissioner considered the Ministry's submissions that the requested information could be cross-referenced with other publicly available information to identify the location of the sex offender's residence, that multiple requests showing movement could lead to identification, and the Ministry's concerns about citizen vigilantism, harassment of the sex offender, decreased compliance with reporting requirements and recidivism. The Commissioner noted that all the Ministry's arguments depended on identifiability and that she had previously concluded that it was not reasonable to expect that an individual could be identified if the Record were disclosed: pp. 11-14. The Commissioner expressly noted that she was not requiring that the Ministry demonstrate that harm was probable, but that even the lower threshold of a reasonable basis for believing that harm would result from disclosure was not established here: pp. 14-15.

[20] With regards to the s. 14(1)(l) exemption (facilitate the commission of an unlawful act or hamper crime control), the Commissioner noted that her conclusion according to which it was not reasonable to expect that offenders may be identified from the disclosure was sufficient to dispose of the Ministry's arguments under this exemption as well. The Commissioner was not persuaded that disclosure of the requested information could reasonably be expected to facilitate the commission of an unlawful act or hamper the control of crime: pp. 15-17.

[21] Given the conclusion that none of the exemptions applied, the disclosure of the Record was ordered: p. 17.

[19] Dans le cas de l'al. 14(1)e), la Commissaire a conclu que le Ministère n'avait pas démontré l'existence de motifs raisonnables de croire que la divulgation présenterait une menace. Elle a examiné l'argument du Ministère suivant lequel, en recoupant les renseignements demandés avec d'autres renseignements accessibles au public, il était possible de repérer le lieu de résidence du délinquant sexuel, de même que l'argument selon lequel de multiples demandes faisant état de déplacements du délinquant pourraient permettre de l'identifier. La Commissaire a également examiné les craintes exprimées par le Ministère au sujet du phénomène des justiciers, du harcèlement dont le délinquant sexuel pourrait faire l'objet, de l'éventuelle baisse de la conformité aux exigences en matière de déclaration et, enfin, de la récidive. La Commissaire a relevé que tous les arguments du Ministère dépendaient de la possibilité d'identifier le délinquant et qu'elle avait déjà conclu que l'on ne pouvait pas raisonnablement s'attendre à ce qu'un individu puisse être identifié si le document était communiqué (p. 11-14). La Commissaire a expressément souligné qu'elle n'obligeait pas le Ministère à démontrer que le préjudice était probable, ajoutant que, dans le cas qui nous occupe, l'on n'avait pas satisfait même au critère moins exigeant de l'existence de motifs raisonnables de croire que la communication causerait un préjudice (p. 14-15).

[20] En ce qui concerne l'exception prévue à l'al. 14(1)l) — faciliter la perpétration d'un acte illégal ou entraver la répression du crime —, la Commissaire a mentionné que sa conclusion selon laquelle on ne pouvait raisonnablement s'attendre à ce qu'il soit possible d'identifier un délinquant si le document demandé était communiqué suffisait pour trancher aussi les arguments du Ministère fondés sur cette exception. La Commissaire n'était pas convaincue qu'il était raisonnable de s'attendre à ce que la divulgation des renseignements demandés ait pour effet de faciliter la perpétration d'un acte illégal ou d'entraver la répression du crime (p. 15-17).

[21] Comme elle a conclu qu'aucune des exceptions ne s'appliquait, la Commissaire a ordonné la communication du document (p. 17).

(2) Divisional Court, 2011 ONSC 3525, 282 O.A.C. 199

[22] The Ministry's application for judicial review was dismissed in brief oral reasons. The Ministry challenged only the Commissioner's conclusions on the ss. 14(1)(e) and 14(1)(l) law enforcement exemptions.

(3) Court of Appeal, 2012 ONCA 393, 292 O.A.C. 335

[23] The Ministry's further appeal was dismissed. The Court of Appeal agreed with the Divisional Court that the Commissioner's decision was reasonable. It noted that the Ministry offered little, if any, evidence that the information requested could be used to locate sex offenders within communities or engender an offender's subjective perception of this possibility, resulting in lower compliance with the Registry. The Court of Appeal found that the correct test had been applied and that the factual findings were supported by the evidence.

III. Issues

[24] The following issues arise from the case on appeal:

A. What is the applicable standard of review of the Commissioner's decision?

B. Did the Commissioner make a reviewable error by granting a right of access for purposes that are not consistent with *Christopher's Law* or with *FIPPA*?

C. Did the Commissioner make a reviewable error in the interpretation of *FIPPA* law enforcement exemptions by applying an elevated standard for establishing a reasonable prediction of future harm to public safety and to the ability of police to control crime?

(2) Cour divisionnaire, 2011 ONSC 3525, 282 O.A.C. 199

[22] La demande de contrôle judiciaire du Ministère a été rejetée par de brefs motifs prononcés à l'audience. Le Ministère ne contestait que les conclusions tirées par la Commissaire en ce qui concerne les exceptions relatives à l'application de la loi prévues aux al. 14(1)e) et 14(1)l).

(3) Cour d'appel, 2012 ONCA 393, 292 O.A.C. 335

[23] Le second appel du Ministère a également été rejeté. La Cour d'appel s'est dite d'accord avec la Cour divisionnaire pour conclure que la décision de la Commissaire était raisonnable. Elle a souligné que le Ministère avait présenté peu d'éléments de preuve, sinon aucun, tendant à démontrer que les renseignements demandés pourraient être utilisés pour découvrir où habitent les délinquants sexuels ou susciter chez ces derniers l'impression subjective que cette possibilité existe, ce qui entraînerait une baisse de la conformité aux exigences du registre. La Cour d'appel a conclu que la Commissaire avait appliqué le bon critère et que la preuve appuyait ses conclusions de fait.

III. Questions en litige

[24] Le présent pourvoi soulève les questions suivantes :

A. Quelle est la norme de contrôle applicable à la décision de la Commissaire?

B. La Commissaire a-t-elle commis une erreur susceptible de contrôle judiciaire en accordant un droit d'accès à des fins incompatibles avec la *Loi Christopher* ou la *LAIPVP*?

C. La Commissaire a-t-elle commis une erreur susceptible de contrôle judiciaire dans l'interprétation des exceptions de la *LAIPVP* relatives à l'application de la loi en appliquant une norme élevée à satisfaire pour démontrer qu'on pouvait raisonnablement prévoir qu'il soit porté préjudice dans l'avenir à la sécurité des citoyens et à la capacité de la police de réprimer le crime?

[25] We will discuss them in turn.

IV. Analysis

A. *Standard of Review*

[26] Both this Court and the Ontario courts have held that a reasonableness standard of judicial review generally applies to decisions by the Commissioner interpreting and applying disclosure exemptions under *FIPPA*: see, e.g., *Ontario (Public Safety and Security) v. Criminal Lawyers' Association*, 2010 SCC 23, [2010] 1 S.C.R. 815, at para. 70; *Ontario (Information and Privacy Commissioner, Inquiry Officer) v. Ontario (Minister of Labour, Office of the Worker Advisor)* (1999), 46 O.R. (3d) 395 (C.A.) (“*Worker Advisor*”), at para. 18; *Ontario (Minister of Transportation) v. Cropley* (2005), 202 O.A.C. 379, cited in *Ontario (Minister of Finance) v. Ontario (Information and Privacy Commissioner)*, 2012 ONCA 125, 109 O.R. (3d) 757, at para. 14; *Ontario (Minister of Health and Long-Term Care) v. Ontario (Assistant Information and Privacy Commissioner)* (2004), 73 O.R. (3d) 321 (C.A.), at paras. 26-47; *Ontario (Attorney General) v. Pascoe* (2002), 166 O.A.C. 88, at para. 3. Moreover, the Court has repeatedly said that the reasonableness standard will generally apply to a tribunal interpreting its home statute or statutes closely connected to its function: see, e.g., *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, at para. 54; *Smith v. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 SCC 7, [2011] 1 S.C.R. 160, at para. 28. The Ministry concedes this general point, but argues that because the Commissioner also interpreted *Christopher's Law*, which is not her home statute, the standard of correctness should apply.

[27] We do not agree. The Commissioner was required to interpret *Christopher's Law* in the course of applying *FIPPA*. She had to interpret *Christopher's Law* for the narrow purpose of determining whether, as set out in s. 67 of *FIPPA*, it contained a “confidentiality provision” that “specifically provides” that it prevails over *FIPPA*. This task was intimately connected to her core functions under *FIPPA* relating to access to information and

[25] Nous aborderons ces questions à tour de rôle.

IV. Analyse

A. *Norme de contrôle*

[26] La Cour autant que les juridictions ontariennes ont jugé que les décisions du commissaire portant sur l'interprétation et l'application des exceptions à la divulgation prévues par la *LAIPVP* étaient, en règle générale, assujetties à la norme de contrôle de la décision raisonnable (voir, p. ex., *Ontario (Sûreté et Sécurité publique) c. Criminal Lawyers' Association*, 2010 CSC 23, [2010] 1 R.C.S. 815, par. 70; *Ontario (Information and Privacy Commissioner, Inquiry Officer) c. Ontario (Minister of Labour, Office of the Worker Advisor)* (1999), 46 O.R. (3d) 395 (C.A.) (« *Worker Advisor* »), par. 18; *Ontario (Minister of Transportation) c. Cropley* (2005), 202 O.A.C. 379, cité dans l'arrêt *Ontario (Ministre des Finances) c. Ontario (Bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée)*, 2012 ONCA 125, 109 O.R. (3d) 767, par. 14; *Ontario (Minister of Health and Long-Term Care) c. Ontario (Assistant Information and Privacy Commissioner)* (2004), 73 O.R. (3d) 321 (C.A.), par. 26-47; *Ontario (Attorney General) c. Pascoe* (2002), 166 O.A.C. 88, par. 3). De plus, la Cour a affirmé à maintes reprises que la norme de la décision raisonnable s'applique en général lorsqu'un tribunal administratif interprète sa loi constitutive ou une loi étroitement liée à son mandat (voir, p. ex., *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, par. 54; *Smith c. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 CSC 7, [2011] 1 R.C.S. 160, par. 28). Le Ministère concède ce point, mais soutient que, comme la Commissaire a également interprété la *Loi Christopher*, laquelle n'est pas sa loi constitutive, la norme de la décision correcte devrait plutôt s'appliquer.

[27] Nous ne sommes pas de cet avis. La Commissaire était contrainte d'interpréter la *Loi Christopher* afin d'appliquer la *LAIPVP*. Elle devait interpréter la *Loi Christopher* dans le but précis de déterminer si celle-ci renferme, aux termes de l'art. 67 de la *LAIPVP*, une « disposition [. . .] expresse » qui « traite du caractère confidentiel » et qui prévoit qu'elle l'emporte sur la *LAIPVP*. Cette tâche était intimement liée aux fonctions essentielles que lui

privacy and involved interpreting provisions in *Christopher's Law* “closely connected” to her functions. The reasonableness standard applies.

B. *Purposes of FIPPA and Christopher's Law*

[28] The Ministry claims that the Commissioner granted a right of access which was inconsistent with the purposes of *Christopher's Law* and of the right of access under *FIPPA*. It advances three main points with respect to this issue. We will address them in turn.

(1) Does *Christopher's Law* Contain a Confidentiality Provision That Prevails Over *FIPPA*?

[29] As noted, s. 67 of *FIPPA* provides that *FIPPA* prevails over a “confidentiality provision” in any other Act unless subsection (2) or the other Act specifically provides otherwise. Because *Christopher's Law* is not listed in s. 67(2), the issue is whether *Christopher's Law* has a confidentiality provision that “specifically provides” that it prevails over *FIPPA*.

[30] The Ministry argues that the Commissioner used s. 67 of *FIPPA* as a licence to disregard *Christopher's Law*, and that resorting to s. 67 was unnecessary because there is no conflict between both statutes: A.F., at para. 68. The Ministry also submits that *Christopher's Law* does “specifically provide” that *FIPPA* does not prevail, as required by s. 67(1) of *FIPPA*. *Christopher's Law* does so, it is argued, by a combination of ss. 10(1), 10(2), 11(2), and 13 as well as s. 41(1.1) of the *Police Services Act*, R.S.O. 1990, c. P.15. It appears that these points were not clearly raised at any earlier stage of this litigation.

[31] The Commissioner noted, however, that in a *previous* appeal, the Ministry had argued that s. 10

conférait la *LAIPVP* en matière d'accès à l'information et de protection de la vie privée et supposait qu'elle interprète des dispositions de la *Loi Christopher* « étroitement liées » à ses fonctions. En conséquence, la norme de la décision raisonnable s'applique.

B. *Objets de la LAIPVP et de la Loi Christopher*

[28] Le Ministère soutient que la Commissaire a accordé un droit d'accès incompatible avec les objectifs de la *Loi Christopher* et du droit d'accès prévu par la *LAIPVP*. Le Ministère fait valoir trois arguments à ce sujet. Nous les examinerons à tour de rôle.

(1) La *Loi Christopher* renferme-t-elle une disposition en matière de confidentialité qui l'emporte sur la *LAIPVP*?

[29] Comme nous l'avons déjà signalé, l'art. 67 de la *LAIPVP* prévoit que cette loi l'emporte sur toute disposition d'une autre loi qui « traite du caractère confidentiel », sauf disposition contraire expresse du par. (2) ou d'une autre loi. Comme la *Loi Christopher* n'est pas mentionnée au par. 67(2), la question qui se pose est de savoir si la *Loi Christopher* renferme une « disposition [. . .] expresse » qui traite du caractère confidentiel et qui prévoit qu'elle l'emporte sur la *LAIPVP*.

[30] Le Ministère soutient que la Commissaire s'est servi de l'art. 67 de la *LAIPVP* pour s'autoriser à faire abstraction de la *Loi Christopher*, ajoutant qu'il n'était pas nécessaire de recourir à l'art. 67, puisque ces deux lois ne sont pas en conflit (m.a., par. 68). Le Ministère fait par ailleurs valoir que la *Loi Christopher* renferme effectivement une « disposition [. . .] expresse » prévoyant que la *LAIPVP* ne l'emporte pas, comme l'exige le par. 67(1) de la *LAIPVP*. Suivant le Ministère, la *Loi Christopher* renferme une telle disposition par suite de l'effet combiné des par. 10(1), 10(2) et 11(2), de l'art. 13 et du par. 41(1.1) de la *Loi sur les services policiers*, L.R.O. 1990, ch. P.15. Ces questions n'ont, semble-t-il, jamais été soulevées clairement jusqu'ici dans le cadre du présent litige.

[31] La Commissaire a toutefois signalé que, dans le cadre d'un appel *antérieur*, le Ministère

of *Christopher's Law* was a confidentiality provision which prevailed over *FIPPA*. That argument was rejected in the previous appeal on the ground that s. 10, while a confidentiality provision, did not “specifically provide” that it prevailed over *FIPPA*. That same analysis was accepted by the Commissioner in this case. We find this to be a reasonable conclusion.

[32] The legislature turned its mind to the interaction between *FIPPA* and *Christopher's Law*: A.F., at para. 73. This is evidenced by explicit reference to *FIPPA* in some of *Christopher's Law's* provisions. Section 10(4), for instance, deems access to, use and disclosure of personal information by the police under ss. 10(2) and 10(3) to be in compliance with s. 42(1)(e) of *FIPPA* (which in turn provides that an institution shall not disclose personal information in its custody, except for the purpose of complying with an Act of the legislature). Such specific references to *FIPPA* indicate that the legislature considered the manner in which both statutes would operate together and the possibility of conflict. Section 67 of *FIPPA* is the mechanism the legislature chose to resolve any conflict.

[33] However, no confidentiality provision in *Christopher's Law* specifically states that *FIPPA* does not prevail over it, as s. 67(1) of *FIPPA* requires. The text of the confidentiality provision of *Christopher's Law*, s. 10(1), is the following:

10. (1) Subject to subsections (2) and (3), no person shall disclose to another person information obtained from the sex offender registry in the course of his or her duties under this Act or received in the course of his or her duties under this Act except as provided by this Act.

Had the legislature intended the confidentiality provision in *Christopher's Law* to prevail over *FIPPA*, it could easily have included specific language to that effect. Section 10(1) contains no

avait soutenu que l'art. 10 de la *Loi Christopher* était une disposition qui traitait du caractère confidentiel et qui l'emportait sur la *LAIPVP*. Cet argument a été rejeté dans le pourvoi en question au motif que, bien qu'il constitue une disposition traitant de confidentialité, l'art. 10 ne prévoit pas expressément qu'il l'emporte sur la *LAIPVP*. La Commissaire a souscrit à cette même analyse dans le cas qui nous occupe. Nous estimons qu'il s'agit là d'une conclusion raisonnable.

[32] Le législateur ontarien s'est intéressé à l'interaction entre la *LAIPVP* et la *Loi Christopher* (m.a., par. 73), comme en fait foi la mention expresse de la *LAIPVP* dans certaines dispositions de la *Loi Christopher*. À titre d'exemple, le par. 10(4) prévoit que la divulgation de renseignements personnels faite par la police en vertu des par. 10(2) et 10(3) est réputée être conforme à l'al. 42(1)e) de la *LAIPVP* (lequel précise à son tour qu'une institution ne doit pas divulguer les renseignements personnels dont elle a la garde, sauf pour se conformer à une loi du législateur). Il ressort de ces mentions expresses de la *LAIPVP* que le législateur a tenu compte de la façon dont ces deux lois s'appliqueraient ensemble, ainsi que de la possibilité de conflit. L'article 67 de la *LAIPVP* est le mécanisme retenu par le législateur afin de résoudre tout conflit éventuel.

[33] On ne trouve toutefois dans la *Loi Christopher* aucune disposition en matière de confidentialité qui prévoit expressément que la *LAIPVP* ne l'emporte pas sur la *Loi Christopher*, comme l'exige le par. 67(1) de la *LAIPVP*. Voici comment est libellée la disposition de la *Loi Christopher* traitant du caractère confidentiel des renseignements recueillis, soit le par. 10(1) :

10. (1) Sous réserve des paragraphes (2) et (3), nul ne doit divulguer à quiconque les renseignements qu'il obtient du registre des délinquants sexuels ou qu'il reçoit dans l'exercice des fonctions que lui confère la présente loi si ce n'est comme celle-ci le prévoit.

Si le législateur avait voulu que la disposition de la *Loi Christopher* relative à la confidentialité l'emporte sur la *LAIPVP*, il aurait facilement pu employer des termes explicites en ce sens. Or, on ne trouve au

such language. The fact that s. 11(2) of *Christopher's Law* makes it an offence to contravene s. 10 does not impute the necessary specificity required by s. 67(1) of *FIPPA*.

[34] When the legislature in other statutes intended that *FIPPA* would not prevail, it found specific language to make that intent clear. For instance, s. 29(2) of the *Members' Integrity Act, 1994*, S.O. 1994, c. 38, states that “[s]ubsection (1) prevails over the *Freedom of Information and Protection of Privacy Act*”: see also the *Mining Act*, R.S.O. 1990, c. M.14, s. 145(11); *Ontario Disability Support Program Act, 1997*, S.O. 1997, c. 25, Sch. B, s. 56(9); *Ontario Works Act, 1997*, S.O. 1997, c. 25, Sch. A, s. 75(9). Such language leaves no room for doubt, and is notably absent from *Christopher's Law*.

[35] The Ministry also argued that s. 10(2) of *Christopher's Law* and s. 41(1.1) of the *Police Services Act* prescribe complete disclosure rules: A.F., at para. 70. Section 10(2) of *Christopher's Law*, acting as an exception to the confidentiality provision at s. 10(1), provides that the police may collect, retain and use information obtained from the Registry for any purpose under s. 41(1.1) of the *Police Services Act*. Section 41(1.1) provides that “[d]espite any other Act, a chief of police . . . may disclose personal information about an individual in accordance with the regulations.” This disclosure may be made for purposes of protecting the public or victims of crime, amongst others, when it is reasonably believed that the individual poses a significant risk of harm to other persons: s. 41(1.2) of the *Police Services Act*; O. Reg. 265/98, s. 2. The combined effect of these provisions is to allow police to disclose *personal information* about sex offenders when they are believed to pose a risk of harm to other persons, despite protections to personal privacy otherwise provided for in “any other Act”, such as *FIPPA*. The information at issue in this case is not personal information. These

par. 10(1) aucune formule de ce genre. Le fait que le par. 11(2) de la *Loi Christopher* érige en infraction la contravention à l'art. 10 n'offre pas le degré de précision exigé par le par. 67(1) de la *LAIPVP*.

[34] Lorsque, dans d'autres lois, le législateur souhaitait que la *LAIPVP* ne l'emporte pas, il a employé des mots précis pour manifester clairement cette intention. À titre d'exemple, le par. 29(2) de la *Loi de 1994 sur l'intégrité des députés*, L.O. 1994, ch. 38, dispose : « Le paragraphe (1) l'emporte sur la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* » (voir également la *Loi sur les mines*, L.R.O. 1990, ch. M.14, par. 145(11); la *Loi de 1997 sur le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées*, L.O. 1997, ch. 25, ann. B, par. 56(9); la *Loi de 1997 sur le programme Ontario au travail*, L.O. 1997, ch. 25, ann. A, par. 75(9)). Un tel libellé ne laisse aucun doute quant à sa signification. Or, il brille par son absence dans la *Loi Christopher*.

[35] Le Ministère a par ailleurs soutenu que le par. 10(2) de la *Loi Christopher* et le par. 41(1.1) de la *Loi sur les services policiers* énoncent des règles exhaustives en matière de divulgation (m.a., par. 70). Le paragraphe 10(2) de la *Loi Christopher*, qui se veut une exception à la disposition du par. 10(1) relative à la confidentialité, prévoit que la police peut recueillir, conserver et utiliser des renseignements obtenus du registre à toute fin prévue par le par. 41(1.1) de la *Loi sur les services policiers*. Le paragraphe 41(1.1), quant à lui, précise que « [m]algré toute autre loi, le chef de police [. . .] peut divulguer des renseignements personnels sur des particuliers conformément aux règlements. » Cette divulgation de renseignements peut être accomplie notamment pour protéger le public ou les victimes d'actes criminels lorsqu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'une personne risque fortement de causer un préjudice à autrui (par. 41(1.2) de la *Loi sur les services policiers*; Règl. de l'Ont. 265/98, art. 2). Ces dispositions ont pour effet conjugué de permettre à la police de divulguer des *renseignements personnels* sur un délinquant sexuel lorsqu'elle croit que ce dernier

combined provisions do not specifically oust the application of *FIPPA*.

[36] The Ministry further argues, apparently for the first time in this Court, that s. 13 of *Christopher's Law* “specifically provides otherwise” as required by s. 67(1) of *FIPPA*: A.F., at para. 72. We see no merit in this submission: s. 13 does specifically mention *FIPPA*, but not in relation to *Christopher's Law's* confidentiality provisions. Section 13(1) of *Christopher's Law* provides:

13. (1) Personal information may be collected, retained, disclosed and used in accordance with this Act despite the *Freedom of Information and Protection of Privacy Act* and the *Municipal Freedom of Information and Protection of Privacy Act*.

It is hard to see how this is a “confidentiality provision”: it authorizes the collection, retention, disclosure and use of information rather than prevents such activities. Moreover, nothing in s. 13(1) suggests that *FIPPA* does not prevail over *Christopher's Law's* confidentiality provisions. Instead, s. 13(1) relates to Part III of *FIPPA*, which *protects personal privacy*. What s. 13(1) does is *permit* the collection, retention, disclosure and use of sex offenders' personal information, *despite* the protections afforded in *FIPPA*, to which sex offenders would otherwise be entitled. Not only is this exception to the protection set out in Part III of *FIPPA* irrelevant to the present appeal, which is concerned with access under Part II of *FIPPA*, it is clear that the Record in this case does not constitute personal information. Section 13(1) is therefore inapplicable in the circumstances of this case.

risque de causer un préjudice à autrui, et ce, malgré les mécanismes de protection des renseignements personnels prévus par « toute autre loi », par exemple la *LAIPVP*. Les renseignements en litige dans la présente affaire ne sont pas des renseignements personnels. Ces dispositions conjuguées n'excluent pas expressément l'application de la *LAIPVP*.

[36] Le Ministère soutient en outre — apparemment pour la première fois devant la Cour — que l'art. 13 de la *Loi Christopher* constitue une « disposition contraire expresse » au sens du par. 67(1) de la *LAIPVP* (m.a., par. 72). Selon nous, cet argument n'est pas fondé : l'art. 13 mentionne explicitement la *LAIPVP*, mais non en ce qui concerne les dispositions de la *Loi Christopher* qui traitent de confidentialité. Le paragraphe 13(1) de la *Loi Christopher* est libellé ainsi :

13. (1) Des renseignements personnels peuvent être recueillis, conservés, divulgués et utilisés conformément à la présente loi malgré la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* et la *Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée*.

Il est difficile de concevoir en quoi il s'agit d'une « disposition [. . .] qui traite du caractère confidentiel ». Le paragraphe 13(1) autorise la collecte, la conservation, la divulgation et l'utilisation de renseignements plutôt que d'empêcher ces activités. De plus, rien au par. 13(1) ne donne à penser que la *LAIPVP* ne l'emporte pas sur les dispositions de la *Loi Christopher* en matière de confidentialité. D'ailleurs, le par. 13(1) se rapporte à la partie III de la *LAIPVP*, qui porte sur la *protection de la vie privée*. En réalité, le par. 13(1) *permet* la collecte, la conservation, la divulgation et l'utilisation de renseignements personnels concernant les délinquants sexuels *malgré* les mécanismes de protection prévus par la *LAIPVP* dont les délinquants sexuels pourraient autrement se prévaloir. Non seulement cette exception au mécanisme de protection prévu par la partie III de la *LAIPVP* n'a-t-elle rien à voir avec le présent pourvoi, qui concerne le droit d'accès prévu à la partie II de la *LAIPVP*, mais il est évident que le document demandé en l'espèce ne renferme pas de renseignements personnels. Le paragraphe 13(1) est donc inapplicable dans les circonstances de la présente affaire.

[37] Section 13(2) of *Christopher's Law* expressly holds that s. 39(2) of *FIPPA*, which requires notice to the individual whose *personal information* is being collected, does not apply. Again, because it relates to personal information, this section is irrelevant to our purposes and is of no aid to the Ministry's position. Moreover, the specific and limited reference to *FIPPA* suggests that where *Christopher's Law* was intended to prevail over aspects of the scheme established by *FIPPA*, express words were used to make that intention clear. The Ministry's argument with respect to s. 13 of *Christopher's Law* must therefore be rejected.

[38] We reject the Ministry's position and conclude that the Commissioner reasonably concluded that *Christopher's Law* does not contain a confidentiality provision that specifically indicates that it prevails over *FIPPA*. It follows that the Record is subject to *FIPPA* and its exemption scheme.

(2) The Law Enforcement Exemption

[39] The Ministry submits that the Commissioner took too narrow a view of the law enforcement exemptions and placed undue emphasis on whether disclosure would serve to identify registered sex offenders. As the Ministry expresses it, "[w]hile identification of an individual could lead to [the harms referred to in the law enforcement exemptions], these consequences can happen in circumstances where no one has been identified. Community unease and vigilantism can arise from concern about the presence in the neighbourhood of any registered sex offender regardless of his identity": A.F., at para. 44.

[40] The short but complete answer to this submission is that it was unsupported by the evidence and arguments placed before the Commissioner. The Commissioner focused on whether the disclosure could reveal sex offenders' identity or location because that was the key to the submissions placed

[37] Le paragraphe 13(2) de la *Loi Christopher* prévoit expressément que le par. 39(2) de la *LAIPVP*, qui exige que l'on avise le particulier dont les *renseignements personnels* sont recueillis, ne s'applique pas. Là encore, comme il concerne des renseignements personnels, ce paragraphe n'est pas pertinent pour les besoins de l'espèce et il n'est d'aucune utilité pour la thèse du Ministère. De plus, cette mention spécifique et limitée de la *LAIPVP* tend à indiquer que, dans les cas où la *Loi Christopher* est censée l'emporter sur d'autres aspects du régime établi par la *LAIPVP*, le législateur a employé des mots précis pour exprimer clairement cette intention. L'argument que le Ministère tire de l'art. 13 de la *Loi Christopher* doit donc être rejeté.

[38] Nous écartons la thèse du Ministère et sommes d'avis que la Commissaire a raisonnablement conclu que la *Loi Christopher* ne renferme aucune disposition en matière de confidentialité prévoyant expressément qu'elle l'emporte sur la *LAIPVP*. En conséquence, le document est assujéti à la *LAIPVP* et à son régime d'exceptions.

(2) L'exception relative à l'application de la loi

[39] Le Ministère affirme que la Commissaire a interprété de façon trop restrictive les exceptions relatives à l'application de la loi et qu'elle a accordé une trop grande importance à la question de savoir si la communication des renseignements demandés permettrait d'identifier des délinquants sexuels inscrits au registre. Comme l'explique le Ministère, [TRADUCTION] « [b]ien que l'identification d'un individu puisse causer [les préjudices mentionnés dans les exceptions relatives à l'application de la loi], ces conséquences peuvent se produire même en l'absence de toute identification. Les inquiétudes que suscite la présence, dans le quartier, d'un délinquant sexuel inscrit au registre peuvent, indépendamment de son identité, créer un malaise au sein de la collectivité et entraîner l'action de justiciers » (m.a., par. 44).

[40] La réponse brève mais complète à cette prétention est qu'elle n'est appuyée par aucun des éléments de preuve ou arguments qui ont été soumis à la Commissaire. Cette dernière a porté son attention sur la question de savoir si la communication risquait de révéler l'identité ou le lieu

before her by the Ministry. Those submissions turned on the reasonableness of any expectation that the disclosure of the Record would lead to the identification of sex offenders or their home address. Specifically, the Ministry's submissions referred to risks related to public identification, identification of the location of the sex offender's residence, and location itself as an identifier.

[41] The Ministry's submissions did not focus on general social unease in the absence of identification or location of a given sex offender; nor did they focus on sex offenders' "subjective fear" of identification. Instead, fear was discussed in relation to the objective possibility of identification. Social unease was only alluded to once in Superintendent Truax's affidavit.

[42] To the extent that the Ministry is also arguing that the Commissioner erred by focussing only on whether the disclosure could reveal the sex offender's personal identity, as opposed to also revealing his or her physical location, we are of the view that no such distinction can logically be sustained: locating a sex offender's residence is intimately related to the sex offender being identifiable. In any event, the Commissioner committed no such error. The Commissioner did consider whether disclosure of the Record could lead to the location of any given sex offender, thus leading to their identification. She contrasted this request with an earlier appeal (Order PO-2518, 2006 CanLII 50861 (ON IPC)) where she denied disclosure of *full* postal codes of sex offenders, which could allow the public to "pinpoint the location of an offender's residence within five or six houses", thus making a sex offender's location reasonably identifiable: p. 8. The Commissioner found that disclosing FSAs was not comparable: p. 10.

de résidence de délinquants sexuels parce qu'il s'agissait là de l'élément essentiel des arguments que le Ministère lui avait soumis. Ces arguments reposaient sur le fait qu'il était raisonnable de s'attendre à ce que la communication du document permette d'identifier des délinquants sexuels ou de connaître l'adresse de leur domicile. Plus précisément, dans ses arguments, le Ministère mentionnait le risque relatif à l'identification par le public, à l'établissement du lieu de résidence du délinquant sexuel et au fait que l'établissement de son lieu de résidence permettrait d'identifier ce dernier.

[41] L'argumentation du Ministère n'était pas axée sur le malaise général que susciterait au sein de la population le défaut d'identification d'un délinquant sexuel donné ou de son lieu de résidence, et elle ne portait pas non plus sur la « crainte subjective » des délinquants sexuels d'être identifiés. Le Ministère parlait plutôt de la crainte liée à la possibilité objective que le délinquant soit identifié. Quant au malaise créé au sein de la population, le surintendant Truax n'y fait allusion qu'une seule fois dans son affidavit.

[42] Dans la mesure où le Ministère affirme également que la Commissaire a commis une erreur en se limitant à déterminer si la communication risquait de dévoiler l'identité du délinquant sexuel plutôt que d'indiquer aussi l'endroit où il se trouve, nous sommes d'avis que cette distinction ne peut se justifier sur le plan logique : le fait de repérer le lieu de résidence d'un délinquant sexuel est intimement lié à la possibilité d'identifier le délinquant sexuel lui-même. En tout état de cause, la Commissaire n'a pas commis pareille erreur. Elle s'est effectivement demandé si la communication du document permettrait de savoir où habite un délinquant sexuel donné, et de l'identifier ainsi. La Commissaire a comparé cette demande à un pourvoi antérieur (ordonnance PO-2518, 2006 CanLII 50861 (CIPVP ON)) dans lequel elle avait refusé la divulgation des codes postaux *intégraux* des délinquants sexuels au motif que cette divulgation aurait permis à la population [TRADUCTION] « de localiser, à cinq ou six maisons près, le lieu de résidence d'un délinquant », ce qui permettrait raisonnablement de savoir où se trouve le délinquant sexuel (p. 8). La Commissaire a estimé que la divulgation des RTA n'était pas comparable (p. 10).

[43] The purposes of the law enforcement exemptions — protecting public safety and effective policing — are not thwarted by the Commissioner’s decision; nor did she fail to give them proper regard. She did not unreasonably narrow the law enforcement exemptions under ss. 14(1)(e) and 14(1)(l).

(3) Discretion

[44] The Ministry also argues that the exemption under s. 14 of *FIPPA* confers a discretion to disclose the record. The exercise of this discretion involves a weighing of the purposes of the right of access under *FIPPA* (informed citizenry and democracy) against the purposes of the exemption (effective policing and public safety): A.F., at paras. 75-77. According to the Ministry, an important factor to consider in this weighing exercise is the requester’s purpose in requesting access — a purpose which, according to the Ministry, fosters neither democracy nor effective policing and public safety: A.F., at para. 80.

[45] This submission overlooks the fact that there is no discretion unless the exemption applies and, as we shall see, the Commissioner reasonably concluded that it does not. As explained in *Criminal Lawyers’ Association*, at para. 48, the discretion on the part of the Ministry is not engaged until the exemption is found to apply. The Ministry in fact had no discretion to exercise under s. 14 of *FIPPA* in this case because, as we will discuss shortly, the exemption did not apply. The Ministry’s argument that the Commissioner failed to examine whether its exercise of discretion was appropriate is without merit.

(4) Conclusion on Second Issue

[46] The Ministry’s arguments with respect to the Commissioner’s approach to the interaction

[43] La décision de la Commissaire ne nuit pas aux objectifs recherchés par les exceptions relatives à l’application de la loi — protéger le public et assurer l’efficacité des services de police —, et la Commissaire a par ailleurs tenu compte de ces exceptions. Elle n’a pas restreint de façon déraisonnable la portée des exceptions relatives à l’application de la loi prévues aux al. 14(1)e) et 14(1)l).

(3) Pouvoir discrétionnaire

[44] Le Ministère affirme également que l’exception prévue à l’art. 14 de la *LAIPVP* lui confère le pouvoir discrétionnaire de communiquer le document demandé. L’exercice de ce pouvoir discrétionnaire implique que l’on soupèse les objectifs du droit d’accès prévu par la *LAIPVP* (l’information des citoyens et la démocratie) avec ceux que vise l’exception (l’efficacité des services policiers et la sécurité publique) (m.a., par. 75-77). Selon le Ministère, un des facteurs importants dont il y a lieu de tenir compte dans cette pondération est l’objectif visé par l’auteur de la demande, un objectif qui, suivant le Ministère, ne favorise ni la démocratie ni l’efficacité des services policiers ou la sécurité du public (m.a., par. 80).

[45] Cet argument ne tient pas compte du fait que ce pouvoir discrétionnaire n’existe que lorsque l’exception s’applique et, comme nous le verrons, la Commissaire a raisonnablement conclu qu’elle ne s’appliquait pas. Ainsi que la Cour l’a expliqué dans l’arrêt *Criminal Lawyers’ Association*, par. 48, le pouvoir discrétionnaire du Ministère n’entre en jeu que lorsqu’il a été conclu que l’exception s’applique. Le Ministère n’avait en fait aucun pouvoir discrétionnaire à exercer en vertu de l’art. 14 de la *LAIPVP* dans le cas qui nous occupe, parce que, comme nous le verrons sous peu, cette exception ne s’appliquait pas. L’argument du Ministère suivant lequel la Commissaire a négligé de s’interroger sur l’opportunité d’exercer son pouvoir discrétionnaire est dénué de fondement.

(4) Conclusion sur la deuxième question

[46] Les arguments invoqués par le Ministère au sujet de la façon dont la Commissaire a abordé

between *FIPPA* and *Christopher's Law* must be rejected.

C. *Standard of Proof for the Harm-Based Law Enforcement Exemptions in FIPPA*

[47] The Ministry argues that the Commissioner did not apply the appropriate evidentiary standard with regards to the harm-based exemptions contained in *FIPPA*. Section 14 of *FIPPA* provides:

14.—(1) A head may refuse to disclose a record where the disclosure could reasonably be expected to,

(a) interfere with a law enforcement matter;

. . .

(e) endanger the life or physical safety of a law enforcement officer or any other person;

. . .

(l) facilitate the commission of an unlawful act or hamper the control of crime.

[48] With respect to the exemption contained at s. 14(1)(l), which relates to hampering the control of crime, the Commissioner held that the Ministry must provide “‘detailed and convincing’ evidence to establish a ‘reasonable expectation of harm’”: p. 11. The Commissioner added that evidence amounting to speculation of possible harm would not be sufficient. Then turning to s. 14(1)(e), which pertains to the endangerment of someone’s life, the Commissioner held that the Ministry “must provide evidence to establish a reasonable basis for believing that endangerment will result from disclosure”: *ibid.* (emphasis added).

[49] Both the Divisional Court and the Court of Appeal found that there was no basis to interfere with the Commissioner’s decision.

l’interaction entre la *LAIPVP* et la *Loi Christopher* doivent être rejetés.

C. *Norme de preuve applicable aux exceptions de la LAIPVP relatives à l’application de la loi fondées sur le risque de préjudice*

[47] Le Ministère soutient que la Commissaire n’a pas appliqué la norme de preuve adéquate en ce qui concerne les exceptions prévues par la *LAIPVP* qui reposent sur le risque de préjudice. Le texte de l’art. 14 de la *LAIPVP* dispose ainsi :

14 (1) La personne responsable peut refuser de divulguer un document s’il est raisonnable de s’attendre à ce que la divulgation ait pour effet, selon le cas :

a) de faire obstacle à une question qui concerne l’exécution de la loi;

. . .

e) de constituer une menace à la vie ou à la sécurité physique d’un agent d’exécution de la loi ou d’une autre personne;

. . .

l) de faciliter la perpétration d’un acte illégal ou d’entraver la répression du crime.

[48] Relativement à l’exception prévue à l’al. 14(1)l), qui concerne le fait d’entraver la répression du crime, la Commissaire a jugé que le Ministère doit fournir [TRADUCTION] « des éléments de preuve “détaillés et convaincants” établissant l’existence d’un “risque vraisemblable de préjudice” » (p. 11). La Commissaire a précisé qu’il ne suffirait pas de soumettre des éléments de preuve ne démontrant qu’un risque hypothétique de préjudice. Passant ensuite à l’al. 14(1)e), qui porte sur la menace à la vie d’autrui, la Commissaire a jugé que le Ministère « doit fournir des éléments de preuve démontrant qu’il existe des motifs raisonnables de croire que la divulgation présenterait une menace » (*ibid.* (nous soulignons)).

[49] La Cour divisionnaire et la Cour d’appel ont toutes les deux conclu qu’il n’y avait aucune raison de modifier la décision de la Commissaire.

[50] The Ministry, however, takes issue with the standard of proof identified by the Commissioner. It contends that the latter wrongly applied the standard of proof identified by this Court in *Merck Frosst Canada Ltd. v. Canada (Health)*, 2012 SCC 3, [2012] 1 S.C.R. 23. In that decision, this Court was interpreting s. 20(1)(c) of the *Access to Information Act*, R.S.C. 1985, c. A-1, which provides that a government body shall refuse to disclose information if it “could reasonably be expected to result in material financial loss or gain to, or could reasonably be expected to prejudice the competitive position of, a third party”. The extent of the risk of harm was thus expressed in identical language — “could reasonably be expected to” — as in *FIPPA*. A unanimous Court affirmed as correct the elaboration of this standard as a “reasonable expectation of probable harm”, the elaboration long applied by the federal courts: para. 206. The Ministry contends that the Commissioner should have instead applied what it says is a lower standard of proof, namely the “reasonable basis for believing” formulation that has generally been applied by the Ontario courts and others interpreting similar statutory language.

[51] The first difficulty with this submission is its premise. The Ministry’s argument assumes that there is a difference in substance between a “reasonable expectation of probable harm” and a “reasonable basis for believing” that harm will occur. This is a premise that we do not accept: see, for example, Order PO-3157, 2013 CanLII 28809 (ON IPC), at para. 48.

[52] It is important to bear in mind that these phrases are simply attempts to explain or elaborate on identical statutory language. The provincial appellate courts that have not adopted the “reasonable expectation of probable harm” formulation were concerned that it suggested that the harm needed to be probable: see, e.g., *Worker Advisor*, at paras. 24-25; *Chesal v. Nova Scotia (Attorney General)*, 2003 NSCA 124, 219 N.S.R. (2d) 139, at para. 37. As this Court affirmed in *Merck Frosst*,

[50] Le Ministère conteste toutefois la norme de preuve que la Commissaire a retenue. Il prétend que la Commissaire a mal appliqué la norme de preuve décrite par la Cour dans l’arrêt *Merck Frosst Canada Ltée c. Canada (Santé)*, 2012 CSC 3, [2012] 1 R.C.S. 23. Dans cette affaire, la Cour était appelée à interpréter l’al. 20(1)c) de la *Loi sur l’accès à l’information*, L.R.C. 1985, ch. A-1, qui oblige l’institution fédérale concernée à refuser la communication de renseignements « dont la divulgation risquerait vraisemblablement de causer des pertes ou profits financiers appréciables à un tiers ou de nuire à sa compétitivité ». L’étendue du risque de préjudice était donc formulée en des termes identiques à ceux employés dans la version anglaise de la *LAIPVP* (« *could reasonably be expected to* »). Dans un arrêt unanime, la Cour a confirmé la justesse de la formulation du critère, à savoir celle du « risque vraisemblable de préjudice probable », formulation appliquée depuis longtemps par les cours fédérales (par. 206). Le Ministère soutient que la Commissaire aurait plutôt dû appliquer ce qu’il qualifie de norme de preuve moins exigeante, en l’occurrence celle des « motifs raisonnables de croire », que les tribunaux de l’Ontario et d’autres provinces ont généralement appliquée pour interpréter des dispositions législatives analogues.

[51] Le premier problème que pose cet argument est la prémisse sur laquelle il repose. L’argument du Ministère suppose qu’il existe une différence de fond entre la notion de « risque vraisemblable de préjudice probable » et celle des « motifs raisonnables de croire » qu’un préjudice se produira. Il s’agit d’une prémisse que nous ne pouvons pas accepter (voir, p. ex., l’ordonnance PO-3157, 2013 CanLII 28809 (CIPVP ON), par. 48).

[52] Il importe de se rappeler que ces expressions ne sont que de simples tentatives visant à expliquer ou à préciser le sens de dispositions législatives identiques. Les cours d’appel provinciales qui n’ont pas retenu le critère dit du « risque vraisemblable de préjudice probable » craignaient qu’il donne à penser que le préjudice requis devait être probable (voir, p. ex., *Worker Advisor*, par. 24-25; *Chesal c. Nova Scotia (Attorney General)*, 2003 NSCA 124, 219 N.S.R. (2d) 139, par. 37). Comme la Cour l’a

the word “probable” in this formulation must be understood in the context of the rest of the phrase: there need be only a “reasonable expectation” of probable harm. The “reasonable expectation of probable harm” formulation simply “captures the need to demonstrate that disclosure will result in a risk of harm that is well beyond the merely possible or speculative, but also that it need not be proved on the balance of probabilities that disclosure will in fact result in such harm”: para. 206.

[53] Understood in this way, there is no practical difference in the standard described by the two reformulations of or elaborations on the statutory test. Given that the statutory tests are expressed in identical language in provincial and federal access to information statutes, it is preferable to have only one further elaboration of that language; *Merck Frosst*, at para. 195:

I am not persuaded that we should change the way this test has been expressed by the Federal Courts for such an extended period of time. Such a change would also affect other provisions because similar language to that in s. 20(1)(c) is employed in several other exemptions under the Act, including those relating to federal-provincial affairs (s. 14), international affairs and defence (s. 15), law enforcement and investigations (s. 16), safety of individuals (s. 17), and economic interests of Canada (s. 18). In addition, as the respondent points out, the “reasonable expectation of probable harm” test has been followed with respect to a number of similarly worded provincial access to information statutes. Accordingly, the legislative interpretation of this expression is of importance both to the application of many exemptions in the federal Act and to similarly worded provisions in various provincial statutes. [Emphasis added.]

[54] This Court in *Merck Frosst* adopted the “reasonable expectation of probable harm” formulation and it should be used wherever the “could reasonably be expected to” language is used in access

affirmé dans *Merck Frosst*, il y a lieu d’interpréter la présence du mot « probable » dans cette expression eu égard au reste de la phrase : un « risque vraisemblable » de préjudice probable suffit. Le critère du « risque vraisemblable de préjudice probable » ne fait qu’« exprime[r] la nécessité d’établir que la divulgation occasionnera un risque de préjudice selon une norme qui est beaucoup plus exigeante que la simple possibilité ou conjecture, mais qui n’atteint cependant pas celle d’établir, selon la prépondérance des probabilités, que la divulgation occasionnera effectivement un tel préjudice » (par. 206).

[53] Lorsqu’on envisage la question sous cet angle, on constate qu’il n’existe en pratique aucune différence en ce qui a trait à la norme évoquée par ces deux nouvelles formulations du critère prévu par la loi ou par les précisions sur ce critère. Puisque les critères prévus par la loi sont exprimés en des termes semblables dans les lois fédérale et provinciales sur l’accès à l’information, il est préférable de ne donner qu’une seule interprétation à ces termes (*Merck Frosst*, par. 195) :

Je ne suis pas convaincu que nous devrions modifier la façon dont les cours fédérales formulent ce critère depuis si longtemps. En effet, une telle modification aurait également une incidence sur d’autres dispositions, car plusieurs autres exceptions prévues par la Loi sont formulées d’une façon semblable à l’al. 20(1)c), notamment celles relatives à la conduite des affaires fédéro-provinciales (art. 14), à la conduite des affaires internationales et à la défense du Canada (art. 15), aux enquêtes (art. 16), à la sécurité des individus (art. 17), et aux intérêts économiques du Canada (art. 18). De plus, comme le souligne l’intimé, le critère du « risque vraisemblable de préjudice probable » a été appliqué relativement à un certain nombre de lois provinciales en matière d’accès à l’information libellées en des termes similaires. Par conséquent, l’interprétation législative de ce critère est importante tant en ce qui concerne l’application de nombreuses exceptions prévues dans la Loi fédérale que celle de diverses lois provinciales libellées en des termes similaires. [Nous soulignons.]

[54] Dans l’arrêt *Merck Frosst*, la Cour a adopté le critère du « risque vraisemblable de préjudice probable », et c’est celui que l’on devrait utiliser chaque fois que le législateur emploie la formule

to information statutes. As the Court in *Merck Frosst* emphasized, the statute tries to mark out a middle ground between that which is probable and that which is merely possible. An institution must provide evidence “well beyond” or “considerably above” a mere possibility of harm in order to reach that middle ground: paras. 197 and 199. This inquiry of course is contextual and how much evidence and the quality of evidence needed to meet this standard will ultimately depend on the nature of the issue and “inherent probabilities or improbabilities or the seriousness of the allegations or consequences”: *Merck Frosst*, at para. 94, citing *F.H. v. McDougall*, 2008 SCC 53, [2008] 3 S.C.R. 41, at para. 40.

[55] We do not find any of the Ministry’s arguments for a different approach convincing. It argues, for example, that while the “reasonable expectation of probable harm” standard is an appropriate one to be balanced against third-party interests, the proposed *FIPPA* lower threshold would reflect the greater need to protect personal safety, which is the interest at stake in s. 14: A.F., at para. 88. This submission assumes, however, that there is some practical difference between the formulations, an assumption that we have rejected.

[56] The Ministry also relies on the difference in the French texts of the Ontario and federal provisions. We do not find this persuasive, however. *FIPPA*’s s. 14 in its French version expresses the English text “could reasonably be expected to” with the words “*s’il est raisonnable de s’attendre à*”. This may be contrasted with the French version of s. 20(1)(c) of the federal *Access to Information Act* which uses these words to express the same English text: “*des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de causer des pertes . . .*”

« risquerait vraisemblablement de » dans une loi sur l’accès à l’information. Ainsi que la Cour l’a souligné dans *Merck Frosst*, la loi vise à trouver un juste milieu entre ce qui est probable et ce qui est simplement possible. Une institution doit démontrer qu’il existe « davantage » ou « beaucoup plus » qu’une simple possibilité de préjudice pour atteindre ce juste milieu (par. 197 et 199). Cette analyse est évidemment contextuelle et la quantité et la qualité des éléments de preuve à produire pour satisfaire à cette norme dépendent en dernier ressort de la nature de la question en cause, ainsi que de la « probabilité ou de l’improbabilité intrinsèque des faits allégués [et] de la gravité des allégations ou de leurs conséquences » (*Merck Frosst*, par. 94, citant l’arrêt *F.H. c. McDougall*, 2008 CSC 53, [2008] 3 R.C.S. 41, par. 40).

[55] Aucun des arguments invoqués par le Ministère pour justifier une approche différente ne nous paraît convaincant. À titre d’exemple, le Ministère affirme que, bien qu’il convienne de mettre en balance le critère du « risque vraisemblable de préjudice probable » avec les intérêts des tiers, le critère moins exigeant proposé par la *LAIPVP* traduit la nécessité plus grande d’assurer la sécurité de la personne, un des intérêts en jeu énumérés à l’art. 14 (m.a., par. 88). Cet argument suppose toutefois qu’il existe en pratique une certaine différence entre les deux formulations, une hypothèse que nous avons déjà écartée.

[56] Le Ministère se fonde également sur la différence qui existe entre la version française de la loi ontarienne et celle de la loi fédérale. Cet argument ne nous paraît toutefois pas convaincant. À l’article 14 de la *LAIPVP*, les mots « s’il est raisonnable de s’attendre à » de la version française correspondent aux mots « *could reasonably be expected to* » de la version anglaise. On peut comparer cette formulation avec celle que l’on trouve dans la version française de l’al. 20(1)c) de la *Loi sur l’accès à l’information* fédérale, qui emploie les mots suivants pour exprimer le même texte anglais : « *des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de causer des pertes . . .* »

[57] However, this divergence between the Ontario and the federal French texts does not support the Ministry's position that some different standard was intended. The terms "*s'il est raisonnable de s'attendre à*" is a direct translation of the terms "could reasonably be expected to" used in the English version. It is therefore hard to see how such a close translation could express a different meaning than the English text. The 2002 Ontario amendments to the French version support this position, as they made clear that demonstration of probable harm was not required (s. 14 formerly read "*si la divulgation devait avoir pour effet probable*"). The current French version of s. 14 of *FIPPA* amply supports the "reasonable expectation of probable harm" formulation of the standard.

[58] The Ministry also argues that the "reasonable basis for believing" formulation adopted in Ontario properly mirrors the "reasoned apprehension of harm" test applied under s. 1 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. Such similarity, the argument goes, would be principled as s. 14 and s. 1 would contemplate similar kinds of harms to society. Respectfully, we do not find the analogy to the *Charter* appropriate in this context. As the Commissioner points out, the Ministry, when it interprets exemptions under *FIPPA*, has no policy role analogous to that played by Parliament when it enacts laws. Further, as we have held, institutional heads are not entitled to deference in their interpretation of exemptions: see, e.g., *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police)*, 2003 SCC 8, [2003] 1 S.C.R. 66, at para. 17.

[59] The Commissioner specifically stated that the Ministry needed to show only "a reasonable basis for believing" to apply the exemption related

[57] Cette divergence entre la version française de la loi ontarienne et celle de la loi fédérale n'appuie toutefois pas la thèse du Ministère suivant laquelle le législateur entendait utiliser une norme différente. La formule « s'il est raisonnable de s'attendre à » est une traduction directe de l'expression « *could reasonably be expected to* » de la version anglaise. On voit donc mal comment une traduction aussi proche du texte anglais pourrait exprimer un sens différent de celui-ci. Les modifications apportées en 2002 à la version française de la loi ontarienne confirment cette position, car elles précisaient bien qu'il n'était pas nécessaire de faire la preuve d'un risque de préjudice probable (dans sa version antérieure, l'art. 14 était ainsi libellé : « . . . si la divulgation devait avoir pour effet probable . . . »). La version française actuelle de l'art. 14 de la *LAIPVP* confirme amplement le critère du « risque vraisemblable de préjudice probable ».

[58] Le Ministère soutient également que l'expression « motifs raisonnables de croire » adoptée en Ontario correspond bel et bien au critère de l'« appréhension raisonnée de préjudice » qui est appliqué dans le cadre de l'analyse fondée sur l'article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Suivant le Ministère, cette similitude serait cohérente, étant donné que l'art. 14 et l'article premier visent les mêmes types de préjudices causés à la société. En toute déférence, nous estimons que l'analogie que le Ministère fait avec la *Charte* ne convient pas dans le présent contexte. Ainsi que le souligne la Commissaire, lorsque le Ministère interprète les exceptions prévues par la *LAIPVP*, il ne joue pas un rôle en matière de politiques analogue à celui que joue le législateur lorsque ce dernier adopte des lois. De plus, comme nous l'avons déjà décidé, l'interprétation que les responsables d'institution font des exceptions ne commande aucune déférence (voir, p. ex., *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada)*, 2003 CSC 8, [2003] 1 R.C.S. 66, par. 17).

[59] La Commissaire a expressément mentionné que le Ministère devait uniquement démontrer qu'il avait des « motifs raisonnables de croire » pour

to the endangerment of life. She further stated that “detailed and convincing” evidence must establish a “reasonable expectation of harm” with regards to the exemption protecting the control of crime. The Commissioner held that “speculation of possible harm” would not be sufficient: p. 11. After considering the Ministry’s arguments, the Commissioner found that “the Ministry’s representations, including the affidavit, [did] not provide a reasonable basis for believing that endangerment [would] result from disclosure”: p. 14. She added that the possibility of identification, or even presumed identification, was “too remote to meet even the lower evidentiary threshold for section 14(1)(e) established in the *Office of the Worker Advisor* case cited above”: p. 15. Of course, as noted above, there is no such “lower evidentiary threshold” and the Commissioner simply meant that she did not require proof that harm was probable. Indeed, the Commissioner then emphasized that she did not require “that the Ministry demonstrate that harm is probable; there need only be a reasonable basis for believing that harm will result, and it is not established here”: *ibid.* Taken together, these statements properly identified the applicable standard of proof.

[60] Then turning to the application of this standard, the Commissioner determined that the Ministry did not provide any specific evidence explaining how the Record could be cross-referenced with other information in order to identify sex offenders. We find this to be a reasonable determination. A review of the Ministry’s evidence shows that there is hardly any support in the record for its claims. The Ministry provided the Commissioner with several newspaper articles reporting past violent events, but all those reports pertained to situations where offenders were actually identified through information publicly available (e.g., detailed personal information in online registries available in other jurisdictions). The Ministry also provided unconvincing and generic scholarly

appliquer l’exception se rapportant à la menace à la vie. Toujours selon la Commissaire, il faut présenter des [TRADUCTION] « éléments de preuve détaillés et convaincants » pour démontrer l’existence d’un « risque vraisemblable de préjudice » dans le cas de l’exception relative à la répression du crime. La Commissaire a jugé que des « conjectures quant à un préjudice possible » ne suffiraient pas (p. 11). Après avoir examiné les arguments du Ministère, la Commissaire a conclu que « les observations du Ministère, y compris l’affidavit qui a été souscrit, ne permett[ai]ent pas raisonnablement de croire que la divulgation présente[rait] une menace » (p. 14). Elle a ajouté que la possibilité d’identification — et même de présumée identification — du délinquant était « trop faible pour satisfaire même à la norme de preuve moins exigeante établie dans l’arrêt *Office of the Worker Advisor*, précité, en ce qui concerne l’alinéa 14(1)e » (p. 15). Évidemment, comme nous l’avons déjà signalé, cette « norme de preuve moins exigeante » n’existe pas et la Commissaire voulait simplement dire qu’il n’était pas nécessaire qu’on lui démontre la probabilité qu’un préjudice soit causé. De fait, la Commissaire a ensuite souligné qu’il n’était pas nécessaire « que le Ministère fasse la preuve de la probabilité d’un préjudice; il lui suffit de démontrer l’existence de motifs raisonnables de croire qu’un préjudice sera causé, ce qui n’a pas été établi en l’espèce » (*ibid.*). Considérées globalement, ces affirmations décrivent correctement la norme de preuve applicable.

[60] Pour ce qui est de l’application de la norme en question, la Commissaire a conclu que le Ministère n’avait pas soumis d’éléments de preuve précis pour expliquer comment on pourrait identifier des délinquants sexuels en recoupant les renseignements contenus dans le document demandé avec d’autres renseignements. Nous estimons qu’il s’agit là d’une conclusion raisonnable. L’examen de la preuve du Ministère démontre que le dossier n’appuie guère ses prétentions. Le Ministère a fourni à la Commissaire plusieurs articles de journaux relatant des incidents violents, mais tous ces articles portaient sur des situations dans lesquelles des délinquants sexuels avaient effectivement été identifiés à l’aide de renseignements personnels accessibles au public (p. ex., par la consultation en ligne de registres

research on “identifiability”. These papers did not address the specific facts of this case.

[61] With regards to the unpredictability of future available information on the internet, despite the Ministry’s contentions, the Commissioner specifically held that the identification of sex offenders would be facilitated “in no way” by cross-referencing the number of offenders in an FSA with any other publicly available information: p. 8 (emphasis deleted). Moreover, it must be stressed that the Ministry only referred vaguely to the unpredictability of internet developments and did not provide any specifics about how identification could occur. On the record before her, the Commissioner’s conclusions are reasonable.

[62] The Commissioner also held that she did not believe that “even multiple requests for the number of offenders in each FSA could lead to the reasonable prospect that an offender could be identified”: p. 8. She noted that she was not, in any case, dealing with multiple requests and that she was not aware of such a series of requests: *ibid.* Once again, this is a conclusion that was reasonably open to her on the record.

[63] The Ministry submitted that disclosure of the Record would ignite among sex offenders a “subjective fear” of being identified, and that such fear would in turn lower compliance rates. As previously discussed, it appears that the “subjective fear” line of argument was not advanced before the Commissioner. The Ministry did put before the Commissioner an affidavit from Superintendent Truax, which drew a connection between offenders’ beliefs about their personal information being released to the public and their ensuing desire to go “underground” out of fear and thus undermining

détaillés qui existent ailleurs qu’en Ontario). Le Ministère a également fourni des études générales peu convaincantes au sujet de « l’identifiabilité ». Ces études ne traitaient pas des faits propres à la présente affaire.

[61] En ce qui concerne l’imprévisibilité des renseignements que l’on pourrait obtenir à l’avenir sur Internet, la Commissaire a, malgré les prétentions du Ministère, expressément conclu que l’identification des délinquants sexuels ne serait [TRADUCTION] « nullement » facilitée par les recoupements que l’on pourrait faire entre le nombre de délinquants habitant dans une RTA déterminée et tout autre renseignement accessible au public (p. 8 (soulignement omis)). Il convient par ailleurs de souligner que le Ministère n’a fait que vaguement allusion à l’imprévisibilité résultant de l’évolution de l’Internet et qu’il n’a fourni aucun détail sur la façon dont pareille identification pourrait se réaliser. Compte tenu de la nature du dossier dont la Commissaire était saisie, ses conclusions étaient raisonnables.

[62] La Commissaire a également dit ne pas croire que [TRADUCTION] « même de multiples demandes visant à connaître le nombre de délinquants dans chaque RTA pourrait entraîner la possibilité raisonnable qu’un délinquant soit identifié » (p. 8). Elle a signalé qu’en tout état de cause, elle ne traitait pas de demandes multiples et qu’elle n’était pas au courant de l’existence d’une série de telles demandes (*ibid.*). Là encore, il s’agit d’une conclusion qu’il lui était raisonnablement loisible de tirer au vu du dossier.

[63] Le Ministère a affirmé que la divulgation du dossier susciterait chez les délinquants sexuels la [TRADUCTION] « crainte subjective » d’être identifiés et que cette crainte entraînerait à son tour une diminution du taux de conformité. Comme nous l’avons déjà expliqué, l’argument relatif à la « crainte subjective » ne semble pas avoir été avancé devant la Commissaire. Le Ministère a effectivement soumis à la Commissaire un affidavit du surintendant Truax, qui établissait un lien entre la croyance des délinquants que les renseignements personnels les concernant soient

the important objectives of the Registry. It follows that an offender's perception about the risk of this occurring, whether reasonable or not, might well be relevant to the question of whether the harm-based law enforcement exemptions apply.

[64] However, the evidence adduced by the Ministry does not provide a basis to think that the release of the information sought in this case could have the effect of triggering this sort of subjective fear. Superintendent Truax's affidavit refers to fear that could arise from the public release of personal information from the Registry. However, the information at issue here is not "personal information". If the Ministry seeks to rely on an argument that non-personal information can trigger a subjective fear that can reasonably be expected to result in non-compliance with the Registry — which arguably could fall within the law enforcement exemption — it must point to evidence supporting that position. It failed to do so and, given the insufficient support for this position in the record, the result reached by the Commissioner in this respect was reasonable.

[65] We agree with the Ontario courts that the Commissioner made no reviewable error in the application of the standard of proof to the law enforcement exemptions relied on by the Ministry.

[66] In sum, the Commissioner's decision reasonably applied the appropriate evidentiary standard. The Commissioner took into account the fact that the Registry's efficiency is based on its confidentiality. However, she had to balance this concern with the public's interest in having transparent and open governmental institutions. In striking a balance between those two competing interests, the Commissioner decided that the risks suggested by the Ministry were too remote and not

divulgués au public et leur désir qui en découlerait d'entrer « dans la clandestinité » sous l'effet de la peur, ce qui irait à l'encontre des objectifs importants de l'instauration du registre. Le point de vue d'un délinquant quant à ce risque, qu'il soit raisonnable ou non, pourrait donc fort bien être pertinent pour décider si les exceptions relatives à l'application de la loi fondées sur le risque de préjudice s'appliquent.

[64] La preuve présentée par le Ministère ne permet cependant pas de croire que la divulgation des renseignements demandés en l'espèce pourrait avoir pour effet de susciter une crainte subjective de ce genre. Dans son affidavit, le surintendant Truax parle de la crainte que risque d'engendrer la publication de renseignements personnels contenus dans le registre. Or, les renseignements en cause ici ne sont pas des « renseignements personnels ». Si le Ministère entend se fonder sur l'argument selon lequel la divulgation de renseignements non personnels peut susciter une crainte subjective risquant vraisemblablement d'entraîner l'inobservation des exigences du registre — une crainte qui, pourrait-on soutenir, relève de l'exception relative à l'application de la loi —, il doit présenter des éléments de preuve étayant cette thèse. Il ne l'a pas fait et, vu l'insuffisance d'éléments au dossier appuyant cette thèse, la conclusion à laquelle est parvenue la Commissaire sur ce point était raisonnable.

[65] Nous sommes d'accord avec les tribunaux ontariens pour affirmer que la Commissaire n'a pas commis d'erreur susceptible de contrôle judiciaire en appliquant la norme de preuve adéquate aux exceptions relatives à l'application de la loi sur laquelle se fondait le Ministère.

[66] En résumé, la Commissaire a appliqué de façon raisonnable la norme de preuve appropriée dans sa décision. Elle a tenu compte du fait que l'efficacité du registre dépend de son caractère confidentiel. Il lui fallait toutefois pondérer ce facteur avec l'intérêt du public à maintenir des institutions gouvernementales transparentes. En recherchant un équilibre entre ces deux intérêts opposés, la Commissaire a décidé que les risques évoqués par le Ministère étaient trop faibles et

supported by the evidence to ground a reasonable expectation of probable harm. This finding was reasonable.

[67] Indeed, the Commissioner's 17-page decision was well articulated, transparent, and intelligible. It presented extensively the arguments submitted by the Ministry and it considered them in a fair manner. As an expert in privacy rights, as well as in access to information requests, the Commissioner's decisions deserve deference, short of an unreasonable conclusion falling outside the range of possible and acceptable outcomes. The Ministry did not succeed in demonstrating that such an error occurred.

V. Disposition

[68] We would dismiss the appeal, but, as requested by the Commissioner, without costs.

Appeal dismissed without costs.

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

Solicitor for the respondent: Information and Privacy Commissioner/Ontario, Toronto.

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

Solicitors for the intervener the Information Commissioner of Canada: Gowling Lafleur Henderson, Ottawa.

qu'ils n'étaient pas suffisamment étayés par la preuve pour permettre de conclure à l'existence d'un risque vraisemblable de préjudice probable. Cette conclusion était raisonnable.

[67] En fait, la décision de 17 pages de la Commissaire était bien motivée, en plus d'être transparente et intelligible. La Commissaire y expose longuement les arguments du Ministère et elle les examine d'une manière équitable. Puisque la Commissaire est une experte en matière de protection de la vie privée et de demandes d'accès à l'information, ses décisions commandent la déférence en l'absence d'une conclusion déraisonnable n'appartenant pas aux issues possibles et acceptables. Or, le Ministère n'a pas réussi à démontrer qu'une telle erreur avait été commise.

V. Dispositif

[68] Nous sommes d'avis de rejeter le pourvoi, mais, comme la Commissaire l'a demandé, le tout sans dépens.

Pourvoi rejeté sans dépens.

Procureur de l'appelant : Procureur général de l'Ontario, Toronto.

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

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

Procureurs de l'intervenante la Commissaire à l'information du Canada : Gowling Lafleur Henderson, Ottawa.