



**Information and Privacy
Commissioner/Ontario**

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

ORDONNANCE PO-2588

Appel PA06-255

Ministère de l'Environnement



Tribunal Services Department
2 Bloor Street East
Suite 1400
Toronto, Ontario
Canada M4W 1A8

Services de tribunal administratif
2, rue Bloor Est
Bureau 1400
Toronto (Ontario)
Canada M4W 1A8

Tel: 416-326-3333
1-800-387-0073
Fax/Télec: 416-325-9188
TTY: 416-325-7539
<http://www.ipc.on.ca>

NATURE DE L'APPEL

Le ministère de l'Environnement (le « ministère ») a reçu une demande d'accès aux renseignements suivants concernant une compagnie d'électricité présentée en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* (la « Loi ») :

Les mesures du niveau de l'eau dans la rivière Kagawong de janvier 2005 à aujourd'hui.

Les dates auxquelles on a établi que le niveau de l'eau devait être le plus élevé.

Les dates établies comme étant les dates de départ pour les courbes des niveaux optimaux pour 2005 et 2006.

Le calcul et le tracé des courbes des niveaux optimaux pour 2005 et 2006.

Les dates auxquelles l'opérateur a fermé les vannes du barrage en 2005 et 2006 après la crue du printemps.

À titre d'information, mentionnons que la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario* établit le cadre de protection des eaux de surface et des eaux souterraines en Ontario. L'article 34 de cette loi prévoit que quiconque prélève plus de 50 000 litres d'eau par jour (p. ex., d'un lac ou d'une rivière) doit obtenir un permis de prélèvement d'eau du ministère.

La compagnie d'électricité nommée dans la demande précitée prélève de l'eau de la rivière Kagawong pour générer de l'électricité. En 2006, cette société a demandé le renouvellement de son permis de prélèvement d'eau et, dans le cadre de ce processus, le ministère lui a demandé des renseignements sur le niveau de l'eau et d'autres données. Ce sont ces renseignements qui font l'objet de la demande d'accès précitée.

Le ministère a localisé 18 pages de documents qui étaient visées par la demande. Après avoir localisé les documents, le ministère a envoyé une lettre à la compagnie d'électricité, en vertu de l'article 28 de la *Loi*, l'informant que les documents contenaient peut-être des renseignements dont la divulgation pourrait porter atteinte à ses intérêts. Le ministère a joint une copie des documents pertinents et a invité la compagnie d'électricité à présenter des observations sur la question de savoir si les documents devraient ne pas être divulgués à l'auteur de la demande en vertu du paragraphe 17 (1) de la *Loi*.

La compagnie d'électricité n'a pas présenté d'observations au ministère en réponse à l'avis que ce dernier lui avait remis en vertu de l'article 28. Par conséquent, le ministère a délivré à l'auteur de la demande une lettre lui faisant part de sa décision de lui divulguer les documents. Il a également envoyé à la compagnie d'électricité une lettre précisant qu'il avait décidé de divulguer les documents à l'auteur de la demande.

Après avoir reçu cette lettre, la compagnie d'électricité a interjeté appel de la décision du ministère devant notre bureau. Pendant le stade de la médiation du processus d'appel, l'auteur de la demande a soutenu que l'exception fondée sur l'intérêt public de l'article 23 de la *Loi* s'appliquait. Aux termes de cette disposition, les exceptions à la divulgation prévues aux

articles 13, 15, 17, 18, 20, 21 et 21.1 ne s'appliquent pas si la nécessité manifeste de divulguer le document dans l'intérêt public l'emporte sans conteste sur la fin visée par les exceptions.

N'ayant pas été réglé par médiation, le présent appel est passé au stade de l'arbitrage du processus d'appel. J'ai commencé mon enquête en envoyant un avis d'enquête, établissant les faits et les questions en litige, à l'appelant (la compagnie d'électricité) et au ministère. En réponse, ce dernier a présenté des observations détaillées, expliquant les raisons pour lesquelles il avait décidé de divulguer les documents en cause à l'auteur de la demande.

Ayant reçu des observations du ministère mais non de l'appelant (la compagnie d'électricité), j'ai décidé qu'il n'était pas utile de demander des observations à l'auteur de la demande.

DOCUMENTS

Les 18 pages de documents se composent de courriels que se sont envoyés le personnel du ministère et le directeur de la compagnie d'électricité. Les courriels envoyés par ce directeur comprennent des pièces jointes contenant des renseignements sur le niveau de l'eau et d'autres données.

ANALYSE

RENSEIGNEMENTS DE TIERS

La compagnie d'électricité prétend que l'exception obligatoire prévue au paragraphe 17 (1) de la *Loi* s'applique aux documents en litige.

Principes généraux

Le paragraphe 17 (1) est libellé comme suit :

La personne responsable refuse de divulguer un document qui révèle un secret industriel ou des renseignements d'ordre scientifique, technique, commercial, financier ou qui ont trait aux relations de travail, dont le caractère confidentiel est implicite ou explicite, s'il est raisonnable de s'attendre à ce que la divulgation ait pour effet, selon le cas

- a) de nuire gravement à la situation concurrentielle ou d'entraver gravement les négociations contractuelles ou autres d'une personne, d'un groupe de personnes ou d'une organisation;
- b) d'interrompre la communication de renseignements semblables à l'institution, alors qu'il serait dans l'intérêt public que cette communication se poursuive;

- c) de causer des pertes ou des profits indus à une personne, un groupe de personnes, un comité, une institution ou un organisme financiers
- d) de divulguer des renseignements fournis à un conciliateur, un médiateur, un agent des relations de travail ou une autre personne nommée pour régler un conflit de relations de travail, ou de divulguer le rapport de l'une de ces personnes.

Le paragraphe 17 (1) est conçu pour protéger les « fonds de renseignements » confidentiels des entreprises ou d'autres organismes qui fournissent des renseignements aux institutions gouvernementales [*Boeing Co. v. Ontario (Ministry of Economic Development and Trade)*, [2005] O.J. No. 2851 (Div. Ct.)]. Bien qu'un des principaux objets de la *Loi* consiste à mettre en lumière les activités du gouvernement, le paragraphe 17 (1) limite la divulgation à des tiers de renseignements confidentiels qui pourraient être exploités par un concurrent sur le marché [ordonnances PO-1805, PO-2018, PO-2184, MO-1706].

L'article 53 de la *Loi* dispose que c'est à la personne responsable de l'institution que revient le fardeau de prouver que la totalité ou une partie d'un document constitue une exception précisée par la *Loi*. Les tierces parties qui invoquent l'exception prévue au paragraphe 17 (1) de la *Loi* doivent également démontrer que cette exception s'applique aux documents en litige [ordonnance P-203].

En l'espèce, le ministère a décidé de divulguer les documents en litige à l'auteur de la demande et la tierce partie (la compagnie d'électricité) a interjeté appel de cette décision.

Pour qu'un document puisse être visé par l'exception prévue au paragraphe 17 (1), la partie qui s'oppose à la divulgation (en l'occurrence, la compagnie d'électricité) doit respecter **chacun** des trois éléments du critère suivant :

1. Le document doit révéler un secret industriel ou des renseignements d'ordre scientifique, technique, commercial, financier ou qui ont trait aux relations de travail;
2. Les renseignements doivent avoir été fournis à l'institution à titre confidentiel, implicitement ou explicitement;
3. La divulgation du document aurait pour effet probable de causer l'un des préjudices énoncés aux alinéas 17 (1) a), b), c) ou d).

La compagnie d'électricité n'a pas présenté d'observations dans le cadre du présent appel. Cependant, le ministère a fait valoir que les documents en litige sont bel et bien visés par le premier et le deuxième élément du critère, mais que le troisième élément ne s'applique pas.

Premier élément : types de renseignements

Pour remplir les conditions du premier élément du critère, la partie qui s'oppose à la divulgation (la compagnie d'électricité) doit démontrer que les documents en litige contiennent au moins un des types de renseignements énumérés au paragraphe 17 (1).

Bien que la compagnie d'électricité n'ait pas présenté d'observations dans le cadre du présent appel, j'ai passé en revue les renseignements contenus dans les documents en litige et examiné les observations du ministère.

« Les renseignements d'ordre scientifique » sont des renseignements qui appartiennent à un domaine structuré de connaissances en sciences naturelles, biologiques ou sociales ou en mathématiques. En outre, pour que des renseignements soient considérés comme des renseignements d'ordre scientifique, ils doivent se rapporter à l'observation et à la vérification d'hypothèses ou de conclusions précises et doivent être le fruit du travail de spécialistes du domaine [ordonnance PO-2010].

« Les renseignements d'ordre technique » sont des renseignements qui appartiennent à un domaine structuré de connaissances qui entrent dans les catégories générales des sciences appliquées ou des arts mécaniques, par exemple, l'architecture, le génie ou l'électronique. Certes, il est difficile de définir avec précision ce que sont des renseignements d'ordre technique, mais on peut dire qu'ils font intervenir des renseignements préparés par un spécialiste du domaine et décrivent la construction, le fonctionnement ou l'entretien d'une structure, d'un procédé, d'un appareil ou d'une chose [ordonnance PO-2010].

Le ministère indique que les documents en litige contiennent des renseignements d'ordre scientifique et technique :

Le ministère a publié la ligne directrice 5008e, *Best Practices for Assessing Water Taking Proposals*, qui atteste la nature très technique des renseignements demandés dans une demande de permis de prélèvement d'eau et des données de surveillance.

Comme il en est question à l'annexe C (Technical Bulletin), le volume de l'eau doit être mesuré par une méthode acceptable pour le directeur (Règl. de l'Ont. 387/04).

J'accepte les observations du ministère selon lesquelles les documents en litige comprennent des renseignements d'ordre scientifique et technique. Ces documents comprennent des renseignements sur le niveau de l'eau et d'autres données que la compagnie d'électricité a recueillies grâce à des instruments de mesure. Ces mesures auraient été faites par des ingénieurs ou d'autres employés de la compagnie d'électricité ayant une expertise similaire, au moyen de méthodes scientifiques approuvées par le ministère. Par conséquent, je conclus que les

documents en litige contiennent des renseignements d'ordre scientifique et technique, En bref, ils satisfont aux exigences du premier élément du critère découlant du paragraphe 17 (1).

Deuxième élément : renseignements fournis à titre confidentiel

Pour que les conditions du deuxième élément du critère soient remplies, les renseignements doivent avoir été fournis à l'institution à titre confidentiel, implicitement ou explicitement.

Renseignements fournis

Les renseignements peuvent être considérés comme ayant été « fournis » s'ils ont été fournis directement à une institution par un tiers, ou si leur divulgation permettrait de tirer des conclusions précises concernant les renseignements réellement fournis à l'institution par un tiers [ordonnances PO-2020, PO-2043].

En l'espèce, les 18 pages de documents se composent de courriels que se sont envoyés le personnel du ministère et le directeur de la compagnie d'électricité. Le directeur de la compagnie d'électricité a notamment envoyé au personnel du ministère des courriels qui comprenaient des pièces jointes qui contenaient des renseignements sur le niveau de l'eau et d'autres données. Par conséquent, je conclus que pour les besoins du deuxième élément du critère découlant du paragraphe 17 (1), la compagnie d'électricité a « fourni » au ministère les renseignements contenus dans les documents en litige.

Caractère confidentiel

En ce qui concerne le caractère confidentiel des renseignements, le deuxième élément du critère exige que les parties qui s'opposent à la divulgation démontrent que le fournisseur avait des attentes raisonnables en matière de confidentialité, qu'elles soient implicites ou explicites, au moment où les renseignements ont été fournis. Ces attentes doivent s'appuyer sur des critères objectifs [ordonnance PO-2020].

Pour déterminer si le caractère confidentiel attendu repose sur des motifs raisonnables et objectifs, il est nécessaire d'examiner toutes les circonstances de l'affaire, et notamment de vérifier si les renseignements :

- ont été communiqués à l'institution à titre confidentiel et devaient demeurer confidentiels;
- ont été traités constamment d'une manière qui témoigne d'un souci de les protéger contre la divulgation par la personne concernée avant d'être communiqués à l'organisme gouvernemental;
- ne sont pas disponibles auprès d'autres sources auxquelles le public a accès;
- ont été préparés à une fin qui ne comprend pas la divulgation [ordonnance PO-2043]

Le ministère fait valoir que la compagnie d'électricité a fourni les renseignements contenus dans les documents à titre confidentiel :

Au regard du deuxième élément du critère, l'appelant a fourni les documents au ministère par courriel.

Le courriel et les notes manuscrites sur le graphique portent la mention « proprietary information » (renseignements exclusifs), ce qui, d'après l'interprétation qu'en fait le CIPVP, signifie qu'ils ont été fournis à titre confidentiel, et explique l'envoi d'un avis aux termes de l'article 28 de la *Loi*.

Cela suffit pour conclure que les documents en litige satisfont au deuxième élément du critère.

J'ai passé en revue les documents en litige. La première page contient un courriel que le directeur de la compagnie d'électricité a envoyé au personnel du ministère, déclarant : [traduction] « Conformément à notre discussion, ce graphique est fourni pour démontrer que les conditions d'obtention d'un permis de prélèvement d'eau sont respectées. Il s'agit de renseignements exclusifs qui ne devraient ni être rendus publics ni être diffusés. » Sur le graphique lui-même, le directeur a écrit à la main que les renseignements étaient « exclusifs » et demandait de ne pas les diffuser ni de les copier.

Cependant, ni le ministère ni la compagnie d'électricité (qui n'a pas présenté d'observations, rappelons-le), ne m'ont présenté de preuves indiquant que la compagnie d'électricité avait des attentes explicites quant à la confidentialité des renseignements contenus dans les documents en litige qui s'appuyaient sur des critères raisonnables et objectifs.

Qui plus est, le reste des courriels, les renseignements sur le niveau de l'eau qui les accompagnent et les données connexes ne portent aucune mention indiquant explicitement que les renseignements sont exclusifs ou qu'ils ne devraient pas être diffusés. La compagnie d'électricité ne m'a pas fourni de preuves qui donneraient à penser qu'elle avait des attentes raisonnables en matière de confidentialité, implicites ou explicites, concernant les renseignements contenus dans ces parties des documents.

Vu le manque de preuves, je conclus que la partie qui s'oppose à la divulgation (la compagnie d'électricité) ne satisfait pas aux exigences du deuxième élément du critère découlant du paragraphe 17 (1).

Pour que le paragraphe 17 (1) s'applique, la partie qui s'oppose à la divulgation doit remplir les conditions de chacun des trois éléments du critère. Comme j'ai conclu que la compagnie d'électricité n'avait pas rempli les conditions du deuxième élément, il n'est pas nécessaire que j'examine si elle satisfait aux exigences du troisième élément. Cependant, par souci de complétude, je vais déterminer si les conditions du dernier élément du critère découlant du paragraphe 17 (1) sont remplies.

Troisième élément : préjudices

Principes généraux

Pour que le paragraphe 17 (1) s'applique, la partie qui s'oppose à la divulgation (la compagnie d'électricité) doit satisfaire aux exigences du troisième et dernier élément du critère, c'est-à-dire avoir des motifs raisonnables de s'attendre à ce que la divulgation cause un des préjudices précisés aux alinéas 17 (1) a), b), c) ou d).

À cette fin, la partie qui s'oppose à la divulgation doit fournir des preuves détaillées et convaincantes démontrant que l'on peut raisonnablement s'attendre à ce que la divulgation cause un préjudice. Il ne suffit pas de démontrer la possibilité d'un préjudice [Ontario (*Workers' Compensation Board*) v. Ontario (*Assistant Information and Privacy Commissioner*) (1998), 41 O.R. (3d) 464 (C.A.)].

Le ministère fait valoir que le troisième élément du critère découlant du paragraphe 17 (1) ne s'applique pas.

Il soutient que les préjudices causés par la divulgation des renseignements n'ont pas été établis.

L'appelant a simplement indiqué que les renseignements sont exclusifs, sans donner d'explication supplémentaire.

C'est à l'appelant qu'il revient de présenter des preuves détaillées et convaincantes de préjudices possibles.

Le ministère soutient également que les renseignements du genre de ceux que contiennent les documents en litige devraient être systématiquement divulgués au public :

Il fait valoir que le prélèvement d'eau, une ressource publique qui ne coûte rien au titulaire de permis, devrait être communiqué au public, qui a le droit d'être informé des activités qui touchent l'environnement naturel.

Les documents en litige contiennent des renseignements qui informent le ministère du fait que la compagnie d'électricité a respecté les conditions d'obtention d'un permis de prélèvement d'eau, et les membres du public ont le droit d'en être informés.

En l'espèce, le ministère a jugé que le prélèvement d'eau et le niveau des eaux de surface entreraient dans la catégorie des renseignements qui devraient être systématiquement divulgués au public sans qu'il soit nécessaire de présenter une demande en vertu de la *Loi*.

Dans les appels qui font intervenir l'exception prévue au paragraphe 17 (1), la tierce partie est souvent la mieux placée pour prouver qu'il est raisonnable de s'attendre à ce qu'elle subisse l'un des préjudices précisés aux alinéas a) à d) (p. ex., préjudice important à sa position concurrentielle) si des renseignements sont divulgués. En bref, on ne m'a pas fourni de preuves détaillées et convaincantes indiquant que les conditions du troisième élément du critère découlant du paragraphe 17 (1) sont remplies.

Même si une partie qui s'oppose à la divulgation ne fournit pas de preuves détaillées et convaincantes pour justifier l'application d'une exception, celle-ci peut quand même s'appliquer dans la mesure où d'autres indications témoignent d'un préjudice éventuel. Cependant, ce n'est que dans des circonstances exceptionnelles qu'une telle décision pourrait être motivée par des facteurs autres que les documents en cause et les éléments de preuve fournis par une partie sur qui repose le fardeau de la preuve [ordonnance PO-2020].

J'ai examiné les documents en litige intégralement. À mon avis, aucune circonstance du présent appel, exceptionnelle ou non, ne me permettrait de conclure que l'on peut raisonnablement s'attendre à ce que la divulgation des renseignements qu'ils contiennent causerait l'un des préjudices prévus aux alinéas a) à d) du paragraphe 17 (1).

Conclusion

La partie qui s'oppose à la divulgation (la compagnie d'électricité) n'a pas réussi à prouver que l'exception prévue au paragraphe 17 (1) s'applique aux documents en litige.

Comme j'ai conclu que l'exception prévue au paragraphe 17 (1) ne s'applique pas, il n'est pas nécessaire d'évaluer « si la nécessité manifeste de divulguer le document dans l'intérêt public l'emporte sans conteste sur la fin visée par l'exception » comme le prévoit l'article 23.

ORDONNANCE

1. Je maintiens la décision du ministère de divulguer les documents en litige à l'auteure de la demande.
2. Le ministère doit divulguer les documents en litige à l'auteure de la demande d'ici **le 9 juillet 2007**, mais pas avant **le 29 juin 2007**.

Original Signed By: _____

Colin Bhattacharjee
Arbitre

le 31 mai 2007

