



Information and Privacy
Commissioner/Ontario
Commissaire à l'information
et à la protection de la vie privée/Ontario

ORDONNANCE MO-2528

Appel MA08-346

**Conseil des écoles catholiques de
langue française du Centre-Est**



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/Téloc: 416-325-9188
TTY: 416-325-7539
<http://www.ipc.on.ca>

NATURE DE L'APPEL

L'appelant a présenté au Conseil des écoles catholiques de langue française du Centre-Est (le « Conseil »), en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée* (la « Loi »), une demande d'accès à tous les renseignements dont le Conseil avait la possession et le contrôle à son sujet et au sujet de ses deux enfants, notamment les suivants :

Correspondance, lettres, courriels, notes de service internes (projet et versions finales) et notes, qui existent sous forme copie papier, électronique, enregistrement ou autre format, ayant trait aux questions suivantes :

- Le travail effectué par [l'appelant] en tant que bénévole et surveillant du dîner à [l'école mentionnée] entre septembre 2000 et avril 2005;
- Deux plaintes contre [l'appelant] déposées par [trois parents identifiés];
- La suspension par [première représentante du Conseil identifiée] des activités bénévoles et des responsabilités de surveillance du dîner de [l'appelant] le 13 avril 2005;
- Le rapport de police complété par [première représentante du Conseil susmentionnée] le ou vers le 14 avril 2005 et la plainte déposée à la Société d'aide à l'enfance;
- L'enquête menée par [premier et deuxième représentants du Conseil identifiés] ou tout autre surintendant, conseiller scolaire ou employé du Conseil au sujet des plaintes susmentionnées;
- La lettre de [troisième individu nommé] datée du 26 août 2005 et adressée à [l'appelant] et toute autre correspondance afférente par le Conseil scolaire;
- L'interdiction et les limites d'accès à [l'école susmentionnée] imposées par [première représentante du Conseil susmentionnée], les directions qui ont suivi et les surintendances du Conseil;
- L'année scolaire 2006-2007 [du fils de l'appelant];
- Toute communication entre [première représentante du Conseil susmentionnée] et le Conseil au sujet des plaintes et enquêtes susmentionnées;

- Toute correspondance entre le Conseil ou [l'école élémentaire identifiée] et le Service de police d'Ottawa au sujet de [l'appelant];
- Toute communication entre le Conseil et [l'école élémentaire susmentionnée] au sujet de sorties éducatives auxquelles [l'auteur de la demande] a été autorisé ou non à participer;
- Toute communication interne du Conseil et de [l'école susmentionnée] au sujet de [l'auteur de la demande] et de sa famille.

De plus, notez que nous demandons l'accès continu aux documents en vertu du paragraphe 17 (3) de la *Loi*.

Le paragraphe 45 (1) oblige l'institution à imposer les frais prescrits dans les règlements à l'auteur d'une demande présentée en vertu de la *Loi*. En outre, le paragraphe 45 (3) exige de l'institution qu'elle fournisse à l'auteur de la demande une estimation raisonnable de la somme à payer qui est supérieure à 25 \$. Le paragraphe 7 (1) du Règlement 823 autorise l'institution à exiger un acompte égal à 50 % du montant de l'estimation avant de prendre d'autres mesures pour répondre à la demande.

Le Conseil a envoyé une lettre de décision à l'appelant comprenant une estimation établissant à 4 605 \$ les frais à payer pour l'accès aux documents demandés. De plus, la lettre comprenait un tableau qui ventilait ces frais et en expliquait le calcul. La lettre demandait également le versement d'un acompte de 2 302,50 \$ avant que le Conseil ne prenne d'autres mesures pour répondre à la demande de l'appelant.

Par la suite, le Conseil a envoyé une lettre de décision révisée à l'appelant, l'avisant que le temps nécessaire pour chercher, copier et trier les documents avait été sous-estimé. Il a fourni une estimation révisée établissant à 7 305 \$ les frais à payer pour l'accès aux documents demandés et exigeant de l'appelant le versement d'un acompte de 3 652,50 \$ avant que le Conseil ne prenne d'autres mesures pour répondre à sa demande.

L'appelant a interjeté appel au CIPVP de la décision du Conseil concernant les frais à payer.

Le paragraphe 45 (4) de la *Loi* exige que l'institution supprime le paiement des frais, en totalité ou en partie, dans certaines circonstances. En outre, l'article 8 du Règlement 823 énonce d'autres facteurs dont l'institution doit tenir compte pour décider ou non de supprimer le paiement des frais.

À l'étape de la prise en charge du processus d'appel, l'appelant a envoyé une lettre au Conseil lui demandant de supprimer le paiement des frais. Le Conseil a envoyé à l'appelant une lettre de décision lui annonçant qu'il refusait sa demande de supprimer le paiement des frais. Par conséquent, la question de savoir si le paiement des frais devait être supprimé a été ajoutée à l'appel.

L'appel est ensuite passé au stade de la médiation et les parties ont accepté de participer à une téléconférence avec la médiatrice. Au cours de la téléconférence, l'appelant a accepté de restreindre la portée de sa demande et a retiré de celle-ci les documents énoncés aux deuxième, quatrième et sixième points de sa lettre de demande, tout en soulignant qu'il demandait quand même l'accès à toute documentation que le Conseil possédait relativement à ces documents. En outre, il a accepté de retirer de sa demande d'accès toute correspondance échangée entre lui et le Conseil.

L'appelant a également précisé qu'il ne demandait pas l'accès aux communications entre le Conseil et ses avocats qui seraient assujetties à l'exception prévue à l'article 12 de la *Loi* (secret professionnel de l'avocat). En outre, l'appelant a déclaré que, sauf pour le premier point, qui porte sur la période allant de septembre 2000 à avril 2005, sa demande devrait porter sur la période allant d'avril 2005 à aujourd'hui. Enfin, l'appelant a aussi précisé qu'il avait demandé la suppression du paiement des frais en raison du fardeau financier que cela lui imposerait.

Le Conseil a ensuite fait parvenir une lettre de décision révisée à l'appelant datée du 17 décembre 2008, fondée sur la demande révisée de ce dernier, l'informant qu'environ 45 % des 1 350 documents que le Conseil avait trouvés et qui répondaient à la demande d'accès pouvaient être retirés de l'appel. Ce faisant, il resterait environ 750 documents (2 750 pages au total) qui répondaient à la demande d'accès. La lettre demandait également le versement d'un acompte de 1 712,50 \$ avant que le Conseil ne prenne d'autres mesures pour répondre à la demande de l'appelant.

La lettre de décision révisée soulignait également que l'appelant n'avait fourni au Conseil aucune documentation à l'appui de sa demande de suppression du paiement des frais, en particulier concernant sa situation financière. Elle indiquait également que le Conseil ne voyait aucune raison valable de supprimer le paiement des frais dans ce cas particulier.

Cet appel n'a pas été réglé par la médiation et a été renvoyé à l'arbitrage pour la tenue d'une enquête. J'ai invité le Conseil et l'appelant à me fournir des observations sur les questions en cause. J'ai reçu des observations des deux parties, y compris une réplique du Conseil.

ANALYSE

ESTIMATION DES FRAIS À PAYER

Le paiement des frais devrait-il être maintenu?

Introduction

Tel qu'indiqué plus haut, après que l'appelant eut accepté de circonscrire sa demande, le Conseil lui a envoyé une lettre de décision révisée datée du 17 décembre 2008 dans laquelle il a fourni une nouvelle estimation des frais demandés pour l'accès aux 750 documents pertinents, soit 3 425 \$. Cette estimation fait partie des questions en cause dans cet appel. Je déterminerai s'il faut la maintenir entièrement ou en partie.

Le paragraphe 45 (1) de la *Loi* exige que l'institution demande des frais à l'auteur d'une demande d'accès présentée en vertu de la *Loi*. Il est libellé comme suit :

La personne responsable exige que la personne qui présente une demande d'accès à un document verse les droits aux montants prescrits par les règlements et concernant :

- a) les frais pour chaque heure de recherche manuelle requise afin de retrouver un document;
- b) les frais de préparation du document en vue de sa divulgation;
- c) les frais d'ordinateur et autres frais engagés pour le repérage, la récupération, le traitement et la duplication d'un document;
- d) les frais d'expédition;
- e) les autres frais engagés pour répondre à une demande d'accès à un document.

Les articles 6, 6.1, 7 et 9 du Règlement 823 contiennent des dispositions plus précises concernant les frais. Ils sont libellés comme suit :

6. Les droits suivants sont imputés pour l'application du paragraphe 45 (1) de la *Loi* pour l'accès à un document :

1. Pour les photocopies et imprimés d'ordinateur, 20 cents la page.
2. Pour les documents fournis sur CD-ROM, 10 \$ pour chaque CD-ROM.
3. Pour effectuer une recherche manuelle d'un document, 7,50 \$ pour chaque tranche de 15 minutes qu'une personne consacre à cette fin.
4. Pour préparer un document en vue de sa divulgation, y compris extraire une partie du document, 7,50 \$ pour chaque tranche de 15 minutes qu'une personne consacre à cette fin.
5. Pour créer un programme d'ordinateur ou une autre méthode de préparation d'un document à partir de

documents lisibles par machine, 15 \$ pour chaque tranche de 15 minutes qu'une personne consacre à cette fin.

6. Les frais, y compris les frais d'ordinateur, que l'institution engage pour le repérage, la récupération, le traitement et la duplication du document si ces frais sont précisés dans une facture que reçoit l'institution.

6.1 Les droits suivants sont imputés pour l'application du paragraphe 45 (1) de la Loi pour l'accès aux renseignements personnels qui concernent le particulier qui fait la demande d'accès :

1. Pour les photocopies et imprimés d'ordinateur, 20 cents la page.
2. Pour les documents fournis sur CD-ROM, 10 \$ pour chaque CD-ROM.
3. Pour créer un programme d'ordinateur ou une autre méthode de préparation d'un document à partir de documents lisibles par machine, 15 \$ pour chaque tranche de 15 minutes qu'une personne consacre à cette fin.
4. Les frais, y compris les frais d'ordinateur, que l'institution engage pour le repérage, la récupération, le traitement et la duplication du document si ces frais sont précisés dans une facture que reçoit l'institution.

7. (1) Si la personne responsable donne à une personne une estimation d'un montant à payer aux termes de la Loi et que l'estimation s'élève à au moins 100 \$, la personne responsable peut exiger un acompte égal à 50 pour cent du montant de l'estimation avant de prendre d'autres mesures pour répondre à la demande.

(2) La personne responsable rembourse tout montant payé aux termes du paragraphe (1) qui est supprimé par la suite.

9. Si une personne est tenue de payer des frais d'accès à un document, la personne responsable peut exiger qu'elle le fasse avant de lui accorder l'accès.

Comme il est indiqué plus haut, l'article 6.1 du Règlement 823 établit les frais que l'institution doit exiger lorsqu'elle accorde l'accès à des renseignements personnels «qui concernent le particulier qui fait la demande d'accès». Cependant, en l'espèce, l'appelant demande l'accès à des renseignements qui portent non seulement sur lui-même, mais aussi sur ses deux enfants.

En vertu de l'alinéa 54 c), les droits et pouvoirs conférés à un particulier par la *Loi* peuvent être exercés par la personne qui a la garde légitime du particulier, si celui-ci est âgé de moins de

16 ans. Si l'auteur de la demande répond aux critères de l'alinéa 54 c), il a le droit d'accéder aux renseignements personnels concernant le particulier, au même titre que le particulier lui-même. Donc, la demande d'accès aux renseignements personnels concernant le particulier doit être traitée comme si elle provenait du particulier en question [ordonnance MO-1535].

L'appelant a la garde légitime de ses deux enfants, qui ont tous deux moins de 16 ans. Dans ces circonstances, toute demande de l'appelant en vue d'obtenir des renseignements personnels sur ses deux enfants doit être traitée comme si elle provenait des enfants eux-mêmes. Par conséquent, les frais établis à l'article 6.1 du Règlement 823 s'appliquent à tous les renseignements personnels contenus dans les documents qui concernent à la fois l'appelant et ses deux enfants.

Lorsque la somme à payer dépasse 25 \$, l'institution doit fournir une estimation à l'auteur de la demande [paragraphe 45 (3)].

Le CIPVP peut revoir les frais demandés par l'institution et déterminer s'ils sont conformes aux dispositions de la *Loi* et du Règlement 823.

Démarche d'interprétation

Dans l'ordonnance M-514, John Higgins, arbitre principal, a jugé que l'institution doit procéder document par document pour déterminer si l'auteur de la demande sera appelé à payer des frais pour y avoir accès. Dans cet appel, dans le cadre duquel un appelant avait présenté une demande générale en vue d'obtenir des renseignements qui le concernaient, la Commission des services policiers de la région de Durham (la « police ») avait examiné toutes les pages de chaque document pour déterminer s'il fallait exiger des frais. L'arbitre principal Higgins a jugé que cette démarche allait à l'encontre de l'intention du législateur. Il a déclaré notamment :

[Traduction]

En ce qui concerne les documents pertinents pour ce qui est de la troisième partie de la demande [...] je crois que la méthode d'analyse est problématique en raison de la nature des documents demandés. Certaines pages d'un document pertinent peuvent contenir des renseignements personnels sur l'appelant, alors que d'autres pages du même document, tout en étant pertinentes à l'égard de la troisième partie de la demande, pourraient ne pas en contenir. Par exemple, si la police établit qu'une lettre de quatre pages contenant des renseignements sur l'appelant correspond à la troisième partie de la demande, et que seules les pages 1, 2 et 3 de cette lettre contiennent des renseignements personnels sur l'appelant, l'analyse de la police reviendrait à dire que des frais peuvent être exigés pour la page 4, mais non pour les pages 1, 2 et 3. Si, par contre, on procède document par document, l'accès à ce document ne ferait pas l'objet de frais.

À mon avis, la démarche de la police va à l'encontre de l'intention qu'avait le législateur en adoptant le paragraphe 45 (2). Cette disposition a pour but de relever le droit des particuliers d'accéder aux renseignements personnels qui les concernent. Une démarche qui supprime les frais uniquement pour les pages d'un

document qui contiennent des renseignements personnels sur le particulier n'est pas confirmée à cette intention. Je crois qu'au contraire, le législateur voulait appliquer cette exception au paiement de frais à des documents complets, et non à des pages de documents, qui contiennent des renseignements personnels sur l'auteur de la demande.

À mon avis, la démarche proposée par la police limiterait abusivement la capacité des particuliers d'obtenir l'accès aux documents qui contiennent des renseignements personnels à leur sujet. En outre, si elle était retenue, cette démarche compliquerait considérablement l'établissement des frais pour le temps consacré à la recherche. Je ne sais trop s'il serait possible d'exiger des frais pour avoir localisé un document dont certaines pages contiennent des renseignements personnels sur l'auteur de la demande et d'autres pas, ou s'il faudrait faire un calcul au prorata pour chaque document de ce genre. Donc, à mon avis, cette démarche ne peut être appliquée au temps consacré à la recherche, et son adoption pour d'autres types de frais compliquerait exagérément l'estimation des frais dans les cas où certaines pages des documents contiennent des renseignements personnels sur l'auteur de la demande et d'autres pas.

Par contre, la démarche qui consiste à procéder document par document est relativement simple, peut s'appliquer à tous les types de frais et, à mon avis, est conforme à l'intention du législateur. Par conséquent, je juge qu'il faut retenir cette démarche.

....

Pour ces motifs, j'ai établi que le meilleur moyen de respecter l'intention du législateur voulant que les particuliers ne paient pas de frais pour accéder aux renseignements personnels qui les concernent consiste à interpréter le paragraphe 45 (2) comme s'appliquant aux **documents** qui contiennent des renseignements personnels sur l'auteur de la demande. [Le mot est en caractères gras dans la version originale anglaise de l'ordonnance.]

En 1996, le paragraphe 45 (2) de la *Loi*, qui interdisait à l'institution d'imputer des frais aux particuliers pour l'accès aux renseignements personnels qui les concernent, a été abrogé, et l'article 6.1 a été ajouté au Règlement 823. Cet article oblige l'institution à imputer des frais à l'auteur de la demande pour le travail précisé aux dispositions 1 à 4 pour lui donner accès aux renseignements personnels qui le concernent. Cependant, il **ne permet pas** à l'institution d'imputer des frais pour les recherches manuelles effectuées afin de localiser ces renseignements personnels ou de les préparer en vue de leur divulgation.

Malgré ces modifications, les institutions doivent continuer de procéder document par document pour déterminer s'il faut imputer des frais à l'auteur de la demande dans le cas des demandes d'accès à des documents généraux et à des documents contenant des renseignements personnels sur l'auteur de la demande. En l'espèce, si un document contient des renseignements personnels

sur l'appelant ou ses enfants, le Conseil doit imputer uniquement les frais énoncés à l'article 6.1 du Règlement 823.

Analyse et constatations

Ventilation

Dans tous les cas, l'institution doit inclure une ventilation détaillée des frais ainsi qu'une explication circonstanciée de la façon dont ceux-ci ont été calculés [ordonnances P-81 et MO-1614]. Dans sa lettre de décision révisée du 17 décembre 2008, le Conseil a ventilé comme suit son estimation de frais de 3 425 \$:

Tâche/frais engagés	Estimation	Droits prescrits	Montant payable (\$)
Ouverture du dossier	n/a	5,00 \$	5,00 \$
Rechercher, repérer, copier, trier et répertorier	150 heures – 50 % = 75 heures	30,00 \$/heure	2 250,00 \$
Traiter pour fins de divulgation	60 heures – 50 % = 30 heures	30,00 \$/heure	900,00 \$
Photocopies	1 350 pages	0,20 \$/page	270,00 \$
Total			3 425,00 \$

Je vais maintenant déterminer si cette estimation de 3 425 \$, telle que ventilée dans ce tableau, est conforme aux dispositions de la *Loi* et du Règlement 823 concernant les frais.

Frais de demande

L'estimation du Conseil de 3 425 \$ comprend des frais de demande de 5 \$.

L'alinéa 17 (1) c) de la *Loi* prévoit que l'auteur de la demande d'accès à un document doit, au moment de présenter la demande, verser les droits prescrits par les règlements à cette fin. De même, l'alinéa 37 (1) c) prévoit que le particulier qui sollicite l'accès aux renseignements personnels qui le concernent doit payer des frais. En vertu de l'article 5.2 du Règlement 823, les frais à imputer pour l'application de l'alinéa 17 (1) c) ou 37 (1) c) de la *Loi* sont de 5 \$.

Dans ses observations, l'appelant ne conteste pas ces frais. Par conséquent, je confirme les frais de demande de 5 \$.

Recherche et préparation

Tel qu'indiqué plus haut, l'article 6 du Règlement 823 établit les frais que l'institution doit imputer à l'auteur de la demande qui veut obtenir l'accès à des documents généraux, et oblige l'institution à imputer des frais pour la recherche manuelle de tels documents et leur préparation en vue de leur divulgation.

L'article 6.1 du Règlement 823 établit les frais que l'institution doit imputer à l'auteur de la demande pour lui accorder l'accès aux renseignements personnels qui le concernent. Il **ne permet pas** à l'institution d'imputer des frais pour les recherches manuelles effectuées afin de localiser ces renseignements personnels ou de les préparer en vue de leur divulgation.

Conformément à l'ordonnance M-514, le Conseil doit déterminer document par document si des frais doivent être imputés. Si un document contient des renseignements personnels sur l'appelant ou ses enfants, le Conseil ne peut imposer de frais à l'appelant pour la recherche manuelle de ce document ou pour préparer celui-ci en vue de sa divulgation.

Le Conseil affirme que son estimation de 3 425 \$ comprend des frais de 2 250 \$ pour la recherche manuelle de 50 % des documents pertinents, et des frais de 900 \$ pour la préparation de ces documents en vue de leur divulgation. Le Conseil soutient qu'environ 50 % des documents pertinents **ne contiennent pas** de renseignements personnels sur l'appelant ou ses deux enfants, et que l'article 6 du Règlement 823 l'oblige à imputer des frais à l'appelant pour la recherche manuelle de ces documents généraux et leur préparation en vue de leur divulgation.

L'appelant soutient que les frais de recherche de 2 250 \$ et les frais de préparation de 900 \$ du Conseil devraient être rejetés. Il conteste l'affirmation selon laquelle les documents pertinents contiennent à la fois des renseignements personnels et des renseignements non personnels sur lui-même et ses deux enfants.

L'appelant affirme que dans la demande qu'il a adressée au Conseil, il précise qu'il demande l'accès à ses « renseignements personnels », tel qu'indiqué dans l'objet de sa lettre. En outre, il affirme que sa demande d'accès précise qu'il voulait obtenir des renseignements qui le concernaient lui-même et qui concernaient ses deux enfants, et qu'il est évident qu'il ne veut pas obtenir l'accès à des documents généraux. Il cite ensuite la définition de « renseignements personnels » énoncée au paragraphe 2 (1) de la *Loi*, et soutient que sa demande de « renseignements personnels » est entièrement visée par cette définition.

En outre, l'appelant affirme que le CIPVP a déjà établi qu'en cas d'incertitude, les renseignements demandés doivent être considérés comme des « renseignements personnels » concernant l'appelant, qui ne font pas l'objet de frais de recherche ou de préparation. Il cite notamment l'ordonnance MO-1285, dans laquelle l'arbitre Laurel Cropley a rejeté les frais de recherche demandés par l'institution en déclarant : [traduction] « À mon avis, s'il y a un doute quant à savoir s'il faut imposer des frais ou non, les intérêts de l'appelant doivent l'emporter ».

Par conséquent, pour ce qui est de savoir si l'estimation des frais de recherche et de préparation établie par le Conseil devrait être maintenue, la question à résoudre est de déterminer s'il est raisonnable pour le Conseil de prétendre qu'environ 50 % des documents pertinents ne contiennent pas de renseignements personnels concernant l'appelant ou ses enfants. Le Conseil ne semble pas prétendre que 50 % de ces documents ne contiennent aucun renseignement sur l'appelant ou ses enfants, mais plutôt que les renseignements en question ne sont pas des « renseignements personnels » au sens du paragraphe 2 (1) de la *Loi*.

Pour les raisons qui suivent, je juge qu'il n'est pas raisonnable pour le Conseil d'affirmer qu'environ 50 % des documents pertinents ne contiennent pas de renseignements personnels sur l'appelant ou sur ses enfants. J'ai donc décidé de rejeter l'estimation de frais de 2 250 \$ du Conseil pour la recherche manuelle de 50 % des documents pertinents, de même que son estimation de 900 \$ pour la préparation de ces documents en vue de leur divulgation.

À mon avis, les observations du Conseil, qui sont résumées et abordées ci-dessous, s'appuient sur une interprétation étroite de la notion de « renseignements personnels » qui n'est pas conforme à la définition large de ce terme énoncée au paragraphe 2 (1) de la *Loi* et dans la jurisprudence connexe interprétant cette définition, qui est libellée comme suit :

« renseignements personnels » Renseignements consignés ayant trait à un particulier qui peut être identifié. S'entend notamment :

- a) des renseignements concernant la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, l'âge, le sexe, l'orientation sexuelle, l'état matrimonial ou familial de celui-ci;
- b) des renseignements concernant l'éducation, les antécédents médicaux, psychiatriques, psychologiques, criminels ou professionnels de ce particulier ou des renseignements reliés à sa participation à une opération financière;
- c) d'un numéro d'identification, d'un symbole ou d'un autre signe individuel qui lui est attribué;
- d) de l'adresse, du numéro de téléphone, des empreintes digitales ou du groupe sanguin de ce particulier;
- e) de ses opinions ou de ses points de vue personnels, sauf s'ils se rapportent à un autre particulier;
- f) de la correspondance ayant explicitement ou implicitement un caractère personnel et confidentiel, adressée par le particulier à une institution, de même que des réponses à cette correspondance originale susceptibles d'en révéler le contenu;
- g) des opinions et des points de vue d'une autre personne au sujet de ce particulier;
- h) du nom du particulier, s'il figure parmi d'autres renseignements personnels qui le concernent, ou si sa divulgation risque de révéler d'autres renseignements personnels au sujet du particulier.

La liste d'exemples donnée au paragraphe 2 (1) n'est pas exhaustive. Par conséquent, les renseignements qui n'entrent pas dans les catégories mentionnées aux alinéas a) à h) peuvent tout de même être considérés comme des renseignements personnels [ordonnance 11].

Les paragraphes 2 (2), (2.1) et (2.2) de la *Loi* soustraient certains renseignements à la définition de « renseignements personnels ». Ils sont libellés comme suit :

(2) Les renseignements personnels excluent ceux qui concernent un particulier décédé depuis plus de trente ans.

(2.1) Les renseignements personnels excluent le nom, le titre, les coordonnées et la désignation d'un particulier qui servent à l'identifier par rapport à ses activités commerciales ou à ses attributions professionnelles ou officielles.

(2.2) Il est entendu que le paragraphe (2.1) s'applique même si un particulier exerce des activités commerciales ou des attributions professionnelles ou officielles depuis son logement et que ses coordonnées se rapportent à ce logement.

Le CIPVP a jugé que pour être considérés comme des renseignements personnels, les renseignements doivent avoir trait aux aspects personnels de la vie d'un particulier. En général, les renseignements qui concernent les aspects professionnels, officiels ou commerciaux de la vie d'un particulier ne sont pas considérés comme « ayant trait à un particulier » [ordonnances P-257, P-427, P-1412, P-1621, R-980015, MO-1550-F et PO-2225]. Cependant, si les renseignements concernent les aspects professionnels, officiels ou commerciaux d'un particulier, ils peuvent tout de même être considérés comme des renseignements personnels s'ils dévoilent une ou des choses de nature personnelle concernant ce particulier [ordonnances P-1409, R-980015, PO-2225 et MO-2344].

En outre, les tribunaux ont jugé que la définition de « renseignements personnels » dans les lois fédérales et provinciales sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée est large. Par exemple, dans *Dagg c. Canada (Ministre des Finances)*¹, le juge LaForest a abordé la signification de « renseignements personnels » dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels* du Canada, qui définit cette expression de la même façon que les lois ontariennes sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée. Il a déclaré :

Selon son sens clair, cette définition est indéniablement large. En particulier, elle précise que la liste des exemples particuliers qui suit la définition générale n'a pas pour effet d'en limiter la portée. *Comme l'a récemment jugé notre Cour, cette phraséologie indique que la disposition liminaire générale doit servir de principale source d'interprétation.* L'énumération subséquente ne fait que donner des exemples du genre de sujets visés par la définition générale². [Les italiques sont de moi.]

¹ [1997] 2 R.C.S. 403.

² *Ibid.*, par. 68.

La disposition liminaire de la définition énoncée au paragraphe 2 (1) de la *Loi*, qui doit servir de principale source d'interprétation, prévoit que les « renseignements personnels » sont des « renseignements consignés ayant trait à un particulier qui peut être identifié ». Étant donné la définition large prévue à ce paragraphe, les renseignements contenus dans les documents du Conseil qui ont trait à l'appelant ou à ses enfants constituent donc nécessairement des « renseignements consignés ayant trait à un particulier qui peut être identifié » et, par conséquent, des renseignements personnels qui les concernent, à moins qu'ils ne soient visés par les exceptions énoncées aux paragraphes 2 (2), (2.1) ou (2.2) ou que le CIPVP n'ait déterminé si ces renseignements sont ou non de nature personnelle.

Le Conseil soutient qu'au fil des ans, l'appelant a eu des différends avec le Conseil et certains tiers. Il affirme que compte tenu de la nature générale de la demande de l'appelant, « il est donc vraisemblable que les documents relatifs au demandeur ne qualifieront pas tous de renseignements personnels du demandeur ou de ses enfants ». En outre, le Conseil cite l'extrait suivant de l'ordonnance M-514 pour étayer son point de vue :

[Traduction]

Comme le résume l'éclaircissement cité à la page 1 de la présente ordonnance, cette partie de la demande porte essentiellement sur « tous les renseignements concernant [l'appelant] et les questions intéressant [l'appelant] au sens le plus large ».

Après avoir examiné la demande et les éclaircissements présentés au nom de l'appelant, je conviens avec la police que cette partie de la demande devrait être interprétée de façon généreuse. En outre, étant donné que d'autres personnes ont fait l'objet d'une enquête et, pour certains, d'accusations concernant l'affaire intéressant l'appelant, il est possible que certains documents pertinents ne contiennent pas de renseignements personnels concernant l'appelant et, pour cette raison, qu'ils soient assujettis à des frais en vertu de la *Loi*.

À mon avis, la demande de l'appelant et les documents pertinents dans cet appel se distinguent de ceux visés par l'ordonnance M-514. En l'espèce, l'appelant demande uniquement des documents qui contiennent des renseignements personnels qui le concernent ou qui concernent ses enfants. Les documents qui ne contiennent pas de tels renseignements ne sont donc pas pertinents. Par contre, il est évident dans l'extrait précédent que la portée de la demande de l'appelant dans l'ordonnance M-514 était suffisamment large pour englober des documents qui ne contenaient aucun renseignement le concernant. L'appelant en l'espèce ne demande pas de pareils documents. Par conséquent, je considère que cet extrait de l'ordonnance M-514 n'est pas pertinent dans l'appel qui nous concerne.

Le Conseil affirme également que certains documents pertinents ont trait à l'appelant, mais qu'ils contiennent des renseignements personnels sur des tiers, notamment pour ce qui est de communications confidentielles émanant de tiers, qui font état de leurs préoccupations et points de vue personnels.

Les observations du Conseil ne sont pas convaincantes car un document peut contenir des renseignements personnels sur plus d'un particulier. Si un tiers envoyait au Conseil une communication qui, implicitement ou explicitement, est de nature privée ou confidentielle, cette communication serait visée par l'alinéa f) de la définition énoncée au paragraphe 2 (1), et elle serait réputée contenir des « renseignements personnels » sur ce particulier. Cependant, si cette communication contenait également les points de vue et opinions du tiers concernant l'appelant et ses enfants, ces renseignements seraient donc des « renseignements personnels » concernant ces derniers, conformément aux alinéas e) et g) de la définition du paragraphe 2 (1). En d'autres mots, une telle communication contiendrait des renseignements personnels sur le tiers et sur l'appelant ou ses enfants, et représenterait donc un document contenant des renseignements personnels mixtes.

Le Conseil invoque également l'alinéa h) de la définition énoncée au paragraphe 2 (1) pour soutenir que le nom d'un particulier dans un document ne représente pas, à lui seul, un « renseignement personnel » sur ce particulier :

Un document de nature administrative qui ne contient que le nom de l'appelant et aucun autre renseignement personnel le concernant ne qualifie pas de renseignement personnel de l'appelant. Il en est de même pour un document venant d'une tierce personne qui mentionne le nom de l'appelant, mais qui contient les renseignements personnels du tiers. Dans son affidavit ... [la coordonnatrice de l'accès à l'information au Conseil] a affirmé avoir vu des documents qui correspondent aux types de documents décrits ci-dessus. Il n'y a aucune incertitude à cet égard; ce qui est incertain c'est le nombre exact de documents dans chacune des catégories identifiées.

Au paragraphe 16 de son affidavit, la coordonnatrice de l'accès à l'information du Conseil décrit en termes généraux les documents pertinents, et soutient qu'ils peuvent être divisés dans les catégories suivantes :

- a. documents qui ne contiennent que des renseignements personnels du demandeur et/ou ses enfants (par exemple : calendrier des heures du bénévolat du demandeur, bulletins, notes de sortie, billet de médecins pour les enfants);
- b. documents qui ne contiennent aucun renseignement personnel du demandeur ou de ses enfants sauf la mention de son nom (ou initiales) ou ceux de ses enfants (par exemple : instructions par courriels internes visant le classement de correspondance se rapportant au demandeur, notes de planification de réunion avec le demandeur, documents d'information générale accompagnant une plainte du demandeur);
- c. documents provenant de tiers au sujet du demandeur et/ou de ses enfants (par exemple : communications confidentielles de tierces parties au sujet de leurs préoccupations personnelles, opinions de tierces parties au sujet du demandeur);

- d. documents qui contiennent à la fois des renseignements personnels du demandeur et/ou de ses enfants et ceux de tierces parties (par exemple : notes au sujet d'incidents dans la cour d'école impliquant un enfant du demandeur et un ou plusieurs autres élèves, notes suite à la suite à la rencontre avec multiples personnes).

Bref, le Conseil est d'avis, d'après ses observations et l'affidavit qui les accompagne, que certains des documents pertinents ne contiennent pas de renseignements personnels concernant l'appelant ou ses enfants car ils ne contiennent que leur nom, et aucun autre renseignement personnel à leur sujet. Pour étayer cette affirmation, le Conseil s'appuie sur l'alinéa h) de la définition de « renseignements personnels » énoncée au paragraphe 2 (1) de la *Loi*.

À mon avis, les observations du Conseil sont fondées sur une application partielle des critères énoncés à l'alinéa h). Cet alinéa de la définition énoncée au paragraphe 2 (1) prévoit que le nom d'un particulier représente un renseignement personnel :

- s'il figure parmi d'autres renseignements personnels qui le concernent, ou
- si sa divulgation risque de révéler d'autres renseignements personnels au sujet du particulier.

Si l'un ou l'autre de ces critères est respecté, le nom d'un particulier représente un « renseignement personnel ». Le CIPVP a jugé que le nom d'un particulier, à lui seul, ne peut être considéré comme étant un « renseignement consigné ayant trait à un particulier qui peut être identifié », et cette interprétation est étayée par la formulation de l'alinéa h) de la définition figurant au paragraphe 2 (1) [ordonnance P-27]. Cependant, une telle situation est exceptionnelle. Dans la grande majorité des documents, le nom du particulier apparaîtrait parmi d'autres renseignements personnels qui le concernent (critère 1) ou, dans la plupart des cas, sa divulgation risquerait de révéler d'autres renseignements personnels au sujet du particulier (critère 2).

Dans ses observations, toutefois, le Conseil s'appuie uniquement sur le fait que le premier critère n'est pas respecté dans le cas de certains documents administratifs et de documents émanant de tiers qui contiennent le nom de l'appelant ou de ses enfants. Il soutient que leurs noms ne sont pas accompagnés d'autres renseignements personnels qui les concernent, et que par conséquent, ils ne sont pas des « renseignements personnels ». Cependant, le Conseil ne se prononce pas sur la question de savoir si la divulgation de ces noms risque de révéler d'autres renseignements personnels à leur sujet – le second critère de l'alinéa h), qui permettrait de considérer le nom d'un particulier comme étant visé par la définition de « renseignement personnel ».

Tel qu'indiqué plus haut, la coordonnatrice de l'accès à l'information du Conseil, au paragraphe 16 de son affidavit, donne des exemples de documents qui contiennent le nom de l'appelant et de ses enfants mais, soutient-elle, aucun autre renseignement personnel à leur sujet. À mon avis, étant donné la nature des documents, même si ces noms ne figurent pas avec d'autres renseignements personnels concernant ces particuliers, leur divulgation risque de révéler

de toute évidence d'autres renseignements personnels à leur sujet, ce qui répond au second critère de l'alinéa h) de la définition de « renseignements personnels » figurant au paragraphe 2 (1).

Par exemple, la divulgation du nom de l'appelant, qui figure dans de nombreux documents, révélerait le simple fait qu'il est le père des élèves qui fréquentent l'une des écoles du Conseil. À l'alinéa a) de la définition énoncée au paragraphe 2 (1), « renseignements personnels » comprend les renseignements sur l'« état familial » du particulier. De même, la divulgation du nom de l'appelant, qui figure dans d'autres documents, risque de révéler qu'il y a un différend entre lui et le Conseil ou des tiers, ou que sa conduite est mise en doute, et ces indications constituent également des renseignements personnels qui le concernent.

Je considère donc que la divulgation du nom de l'appelant et de ses enfants dans ces documents, que ceux-ci soient de nature administrative ou qu'ils émanent de tiers, risque de révéler d'autres renseignements personnels à leur sujet, ce qui répond au second critère de l'alinéa h) de la définition énoncée au paragraphe 2 (1). Dans ces circonstances, le nom de ces personnes représenterait des « renseignements consignés ayant trait à un particulier qui peut être identifié », et donc des « renseignements personnels » qui les concernent. Comme ces renseignements sont des « renseignements personnels » au sens du paragraphe 2 (1) de la *Loi*, je considère que le Conseil ne peut imputer de frais à l'appelant pour la recherche manuelle de ces documents ni pour leur préparation en vue de leur divulgation.

La Conseil affirme également que les documents qu'il a préparés dans ses « rapports officiels » avec l'appelant ne contiennent pas de renseignements personnels concernant ce dernier. Il cite des ordonnances du CIPVP selon lesquelles les renseignements associés à un particulier qui servent à l'identifier par rapport à ses activités commerciales ou à ses attributions professionnelles ou officielles ne sont pas des « renseignements personnels » à moins qu'ils ne révèlent des renseignements de nature personnelle concernant le particulier. Le Conseil soutient que les documents qu'il a préparés dans le cadre de ses « rapports officiels » avec l'appelant ne révèlent rien de personnel au sujet de ce dernier :

Cela est vrai des documents récupérés dans le cadre de la recherche et qui ont été préparés à des fins administratives internes, tels les courriels dans lesquels on demande le classement de correspondance dans les dossier du demandeur, des demandes de recherche d'informations pour répondre au demandeur, des notes internes faisant suivre une correspondance du demandeur, etc.

Les observations du Conseil ne m'ont pas convaincu sur ce point. La jurisprudence citée par le Conseil a trait à la question de savoir si le *particulier* visé par les renseignements agit à titre professionnel ou officiel ou dans le cadre d'activités commerciales, et non pas si l'institution agit à titre officiel dans ses rapports avec ce particulier. Une institution agit toujours à titre officiel dans ses rapports avec les citoyens. La question est donc de savoir si les renseignements contenus dans un document servent à identifier le particulier par rapport à ses activités commerciales ou à ses attributions professionnelles ou officielles.

Le paragraphe 2 (2.2) de la *Loi* prévoit que les renseignements personnels excluent le nom, le titre, les coordonnées et la désignation d'un particulier qui servent à l'identifier par rapport à ses activités commerciales ou à ses attributions professionnelles ou officielles. En outre, tel que précisé plus haut, le CIPVP a jugé, dans de nombreuses ordonnances, que les renseignements qui servent à identifier un particulier par rapport à ses activités commerciales ou à ses attributions professionnelles ou officielles ne sont pas considérés comme « ayant trait à un particulier », à moins qu'ils ne révèlent des indications personnelles à son sujet.

La demande de l'appelant a trait à son travail de bénévole et de surveillant du dîner à l'école que fréquentent ses enfants et de sa suspension de ces fonctions. Rien dans les observations du Conseil ne laisse croire que l'appelant agissait à titre professionnel ou officiel ou dans le cadre d'activités commerciales dans l'exercice de ses fonctions. Au contraire, le Conseil souligne que l'appelant « n'a jamais été employé du conseil scolaire », ce qui révèle qu'il n'agissait pas à titre professionnel ou officiel ou dans le cadre d'activités commerciales dans l'exercice de ses fonctions de bénévole ou de surveillant du dîner. Dans ces circonstances, tout renseignement contenu dans les documents pertinents qui concernent son rôle de bénévole et de surveillant du dîner ainsi que sa suspension de ces fonctions est un « renseignement personnel » qui le concerne, et non un renseignement de nature professionnelle, officielle ou commerciale.

Même si l'on suppose que l'appelant agissait à titre professionnel ou officiel ou dans le cadre d'activités commerciales dans l'exercice de ces fonctions, le fait que sa conduite ait été mise en doute révèle un élément de nature personnelle à son sujet, et je considère donc que ce renseignement est visé par la définition de « renseignements personnels ». Je juge donc que le Conseil ne peut imputer de frais à l'appelant pour la recherche manuelle de ces documents ni pour leur préparation en vue de leur divulgation.

En résumé, je considère que les documents pertinents localisés par le Conseil, tels que décrits dans ses observations et l'affidavit de la coordonnatrice de l'accès à l'information, contiennent des renseignements personnels sur l'appelant ou ses enfants. À mon avis, l'affirmation du Conseil selon laquelle environ 50 % des documents pertinents ne contiennent pas de renseignements personnels sur ces particuliers n'est pas raisonnable. Conformément à l'article 6.1 du Règlement 823, je juge que le Conseil ne peut imputer de frais de recherche ou de préparation à l'appelant pour ces documents. J'ai donc décidé de rejeter l'estimation de frais de 2 250 \$ du Conseil pour la recherche manuelle de 50 % des documents pertinents ainsi que son estimation de frais de 900 \$ pour la préparation de ces documents en vue de leur divulgation.

Photocopies

La disposition 1 de l'article 6.1 du Règlement 823 oblige l'institution à imputer à l'auteur de la demande des frais de 20 cents la page pour les photocopies lorsqu'elle lui donne accès à des renseignements personnels qui le concernent.

Dans sa lettre de décision révisée datée du 17 décembre 2008, le Conseil déclare qu'il y a environ 750 documents pertinents (2 750 pages au total). Il soutient qu'environ 50 % de ces documents (1 350 pages) seraient divulgués à l'appelant. Par conséquent, il a estimé les frais de

photocopie à 270 \$ (1 350 pages x 0,20 \$ la page). Le Conseil affirme également que les frais seraient plus élevés si plus de 50 % des documents étaient divulgués à l'appelant.

L'appelant dit contester fermement l'estimation de frais de 270 \$ du Conseil pour les photocopies. Il affirme qu'il est disposé à fournir au Conseil des CD ou des DVD sur lesquels les documents contenant des renseignements personnels à son sujet et au sujet de ses enfants pourraient être copiés, de sorte qu'il serait inutile de lui imputer des frais de photocopie.

Dans sa réponse, le Conseil affirme que le fait de copier les documents sur CD ne serait peut-être pas moins coûteux pour l'appelant :

... À l'heure actuelle, les documents ont tous été reproduits en copie papier aux fins de cueillette et de tri, et nombreux d'entre eux devront être « modifiés » de sorte à en retrancher des informations qui ne peuvent être divulguées. Il est possible que la tâche de sauvegarde des documents sur CD soit confiée à une ressource externe s'il est plus efficace de procéder ainsi. Les coûts liés à un tel travail sont inconnus en ce moment.

Dans certaines situations, il pourrait être raisonnable pour l'institution de fournir à l'appelant les documents sur un CD, un DVD ou un autre support portatif. À mon avis, toutefois, il n'est pas raisonnable en l'espèce d'obliger le Conseil à copier les documents sur CD ou DVD au lieu de les photocopier.

Je considère que l'estimation des frais de photocopie établie par le Conseil est raisonnable, et que ces frais sont requis en vertu de la disposition 1 de l'article 6.1 du Règlement 823. J'ai donc décidé de maintenir l'estimation de frais de 270 \$ établie par le Conseil pour fournir à l'appelant des photocopies des documents contenant des renseignements personnels le concernant ou concernant ses enfants.

SUPPRESSION DU PAIEMENT DES FRAIS

Le paiement des frais devrait-il être supprimé?

L'appelant a demandé la suppression de la totalité des frais, que le Conseil a estimés à 3 425 \$.

Le paragraphe 45 (4) de la *Loi* exige qu'une institution supprime le paiement des frais, en totalité ou en partie, dans certaines circonstances. L'article 8 du Règlement 823 énonce d'autres facteurs que la personne responsable doit prendre en compte pour décider de supprimer ou non le paiement des frais. Ces dispositions sont libellées comme suit :

45. (4) Si, de l'avis de la personne responsable, cette mesure s'avère juste et équitable, la personne responsable supprime en totalité ou en partie la somme exigée en vertu du paragraphe (1), compte tenu :

- a) de l'écart entre le coût réel de traitement, de collecte et de duplication du document et la somme exigée aux termes du paragraphe (1);
- b) du fardeau financier éventuellement imposé au destinataire du document;
- c) des effets, favorables ou non, de la diffusion du document sur la santé et la sécurité publiques;
- d) de toute autre question prescrite par les règlements.

8. En décidant si elle doit supprimer ou non la totalité ou une partie d'un paiement exigé aux termes de la Loi, la personne responsable tient compte des facteurs suivants :

- 1. La question de savoir si l'accès au document est accordé à l'auteur de la demande.
- 2. Si le montant est d'au plus 5 \$, la question de savoir si celui-ci est trop petit pour justifier l'exigence d'un paiement.

L'auteur de la demande doit d'abord demander à l'institution de supprimer le paiement des frais et fournir des renseignements détaillés à l'appui de sa demande avant que le CIPVP n'examine si le paiement des frais peut être supprimé. Le CIPVP peut examiner la décision de l'institution de refuser de supprimer le paiement des frais, en totalité ou en partie, et peut confirmer ou modifier cette décision [ordonnances M-914, P-474, P-1393 et PO-1953-F].

L'institution ou le CIPVP peut décider que le paiement des frais devrait être supprimé en partie seulement [ordonnance MO-1243].

L'appelant soutient qu'il faut ordonner au Conseil de supprimer les frais estimés à 3 425 \$ parce que ces frais représenteraient pour lui un fardeau financier [alinéa 45 (4) b)]. Il a fourni une preuve montrant qu'il est atteint d'un « syndrome post-commotion cérébrale » à la suite d'un accident, et que les prestations d'aide sociale qu'il touche d'Ontario au travail représentent sa seule source de revenus. Il affirme que même des frais réduits représenteraient un fardeau financier pour lui et sa famille.

Le Conseil est d'avis qu'il serait juste et équitable de supprimer pour l'appelant 50 % des frais qu'il a évalués à 3 425 \$:

... [L]e Conseil accepte d'accorder une dispense partielle des frais exigés le 17 décembre 2008, en réduisant la somme demandée à 1 712,50 \$. La moitié de ce montant, soit 856,25 \$, serait dû immédiatement et le solde rajusté serait dû avant que l'accès aux documents ne soit accordé. Il est à noter que cette

concession est faite sous réserve du droit au Conseil de revisiter la question de paiement des frais lors de la révision annuelle de la demande d'accès continue. Le Conseil affirme que cette réserve est raisonnable puisque la situation financière de l'appelant pourrait s'améliorer, lui permettant ainsi d'acquitter des frais futurs sans difficulté.

Les observations des parties s'appuient sur l'estimation des frais établie par le Conseil, qui s'élève à 3 425 \$. Cependant, j'ai rejeté une bonne partie de cette estimation, y compris les 2 250 \$ pour la recherche manuelle de 50 % des documents pertinents et les 900 \$ pour la préparation des documents en vue de leur divulgation. Les seuls éléments de l'estimation que je confirme sont les frais de demande de 5 \$ et les frais de photocopie des documents pertinents par le Conseil, qui sont de 270 \$. Dans ces circonstances, je juge qu'il ne serait ni juste ni équitable d'accorder la suppression des frais à l'appelant, du fait qu'il aura à payer uniquement les frais de demande et les frais de photocopie pour accéder aux documents qui sont visés par sa demande.

ORDONNANCE

1. Je rejette l'estimation des frais de 3 425 \$ établie par le Conseil, sauf pour les frais de demande de 5 \$ et les frais de photocopie de 270 \$.
2. Je rejette l'appel interjeté par l'appelant du refus du Conseil de supprimer les frais.
3. J'ordonne au Conseil de rendre pour l'appelant une décision quant à l'accès conformément à la procédure d'accès énoncée à la partie I de la *Loi*, en utilisant la date de la présente ordonnance comme date de la demande.

Original signed by : _____
Colin Bhattacharjee
Arbitre

Le 16 juin 2010 _____