



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

# **ORDONNANCE MO-2523**

**Appel MA08-372**

**Cité de Clarence-Rockland**



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

La Cité de Clarence-Rockland (la « Cité ») a reçu une demande d'accès à un contrat de prêt identifié conclu entre la Cité et une banque (le « tiers ») présentée en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée* « la Loi ».

La Cité a trouvé un document qui répondait à la demande et dans sa lettre de décision initiale, elle a invoqué les exceptions discrétionnaires prévues aux alinéas 11 a) et c) de la *Loi* (renseignements de valeur pour le gouvernement) pour refuser l'accès à la totalité du document.

L'auteur de la demande, maintenant l'appelant, a interjeté appel de la décision.

Pendant la médiation, l'application possible de l'exception obligatoire prévue au paragraphe 10 (1) de la *Loi* (renseignements de tiers) a été soulevée. Conformément à l'article 21 de la *Loi*, la Cité a donc informé le tiers, qui s'opposait à la divulgation du document. Elle a ensuite informé l'appelant qu'elle s'appuyait également sur l'exception prévue au paragraphe 10 (1) pour refuser l'accès au document. Lors de la médiation toujours, l'appelant a affirmé que la divulgation du document était d'intérêt public. Par conséquent, l'application possible de la « nécessité manifeste de divulguer les renseignements dans l'intérêt public » prévue à l'article 16 de la *Loi* a été ajoutée aux questions en litige de l'appel.

La médiation n'ayant pas permis de régler le différend, l'appel est passé au stade de l'arbitrage, lors duquel un arbitre mène une enquête.

J'ai entrepris l'arbitrage en envoyant d'abord un avis d'enquête énonçant les faits et les enjeux dans cet appel à la Cité et au tiers. Ces deux parties ont fourni des observations en réponse à l'avis d'enquête. Dans ses observations, la Cité a indiqué qu'elle n'invoquait plus les exceptions discrétionnaires des alinéas 11 a) et c) de la *Loi* pour refuser l'accès au document pertinent. Par conséquent, ces dispositions ne sont plus en cause en l'espèce. Dans ses observations, le tiers a soutenu que le document en question contient également des renseignements personnels, c'est-à-dire la signature et le titre de poste de deux représentants du tiers. En réponse à une demande du CIPVP, l'appelant a indiqué qu'il ne voulait pas obtenir l'accès à ces renseignements. Par conséquent, ces renseignements et l'application du paragraphe 14 (1) (vie privée) de la *Loi* ne sont plus en cause dans cet appel.

J'ai ensuite envoyé un avis d'enquête à l'appelant avec les observations non confidentielles de la Cité et du tiers. L'appelant a fait des observations en réponse à l'avis d'enquête.

## DOCUMENT

Le document en cause dans le présent appel est intitulé *Confirmation d'une opération d'échange de taux d'intérêts entre [banque nommée] et la Corporation City Clarence-Rockland*.

## ANALYSE

### RENSEIGNEMENTS DE TIERS

La Cité invoque les alinéas 10 (1) a) et c) de la *Loi* pour refuser de divulguer le document pertinent. Le tiers invoque l'exception du paragraphe 10 (1), sans préciser les éléments de ce paragraphe qui s'appliquent selon lui. J'ai examiné le document en cause ainsi que les observations des parties et, à mon avis, seuls les alinéas 10 (1) a), b) et c) de la *Loi* pourraient s'appliquer en l'espèce.

Ces dispositions sont libellées 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.

Le paragraphe 10 (1) vise à 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.)], autorisation de pourvoi rejetée, Doc. M32858 (C.A.)]. Bien qu'un des principaux objets de la *Loi* consiste à mettre en lumière les activités du gouvernement, le paragraphe 10 (1) limite la divulgation de renseignements confidentiels de tiers qui pourraient être exploités par un concurrent sur le marché [ordonnances PO-1805, PO-2018, PO-2184 et MO-1706].

Pour que l'alinéa 10 (1) a), b) ou c) s'applique, l'institution ou le tiers 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 ou financier;

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 10 (1) a), b) ou c).

### **Premier élément : types de renseignements**

Les types de renseignements énumérés au paragraphe 10 (1) ont été abordés dans des ordonnances antérieures :

*Les renseignements d'ordre commercial* désignent les renseignements qui se rapportent uniquement à l'achat, à la vente ou à l'échange de biens ou de services. L'expression peut s'appliquer aux entreprises à but lucratif aussi bien qu'aux organismes sans but lucratif, quelle que soit leur taille [ordonnance PO-2010]. Le fait qu'un document a une valeur pécuniaire réelle ou éventuelle ne signifie pas nécessairement qu'il contient des renseignements d'ordre commercial [ordonnance P-1621].

*Les renseignements d'ordre financier* désignent les renseignements qui ont trait à l'argent et à son utilisation ou à sa distribution. Ces renseignements doivent contenir ou mentionner des données précises. Il peut s'agir, par exemple, d'une méthode de comptabilité des prix de revient, d'un mode de fixation des prix ou de données sur les résultats, les frais généraux et les coûts d'exploitation [ordonnance PO-2010].

J'ai examiné le document et je considère qu'il contient des renseignements d'ordre commercial et/ou financier car il a trait à une entente financière entre la Cité et le tiers.

### **Deuxième élément : renseignements fournis à titre confidentiel**

#### ***Renseignements « fournis »***

L'exigence de montrer que les renseignements ont été « fournis » (« supplied » dans le libellé anglais de la *Loi*) reflète l'objet du paragraphe 10 (1) de protéger les fonds de renseignements de tiers [ordonnance MO-1706].

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 révèle des renseignements réellement fournis à l'institution par un tiers ou permet de tirer des conclusions précises à leur sujet [ordonnances PO-2020 et PO-2043].

En général, le contenu d'un contrat entre une institution et un tiers n'est pas considéré comme étant « fourni » au sens du libellé anglais du paragraphe 10 (1). Les renseignements contenus dans un contrat sont généralement établis par l'institution et le tiers au lieu d'être « fournis » par ce dernier, même si peu de négociations ont eu lieu au préalable, s'il n'y a eu aucune négociation

ou si le contrat final contient des renseignements qui proviennent d'une seule partie. Cette approche a été approuvée par la Cour divisionnaire dans *Boeing Co. v. Ontario (Ministry of Economic Development and Trade)*, précitée. [Voir également les ordonnances PO-2018, MO-1706, PO-2496, confirmée dans *Grant Forest Products Inc. v. Caddigan*, [2008] O.J. No. 2243, et PO-2497, confirmée dans *Canadian Medical Protective Association v. John Doe*, [2008] O.J. No. 3475 (Div. Ct.)].

Cette règle générale comporte deux exceptions qui participent de la « divulgation inférée » et de l'« immutabilité ». L'exception liée à la divulgation inférée s'applique lorsque la divulgation de renseignements figurant dans un contrat permet de tirer des conclusions précises concernant des renseignements confidentiels sous-jacents non négociés que la partie concernée a fournis à l'institution. L'exception d'immutabilité s'applique aux renseignements qui ne peuvent pas changer ou qui ne sont pas susceptibles de changer, comme la philosophie opérationnelle d'une entreprise ou un échantillon de ses produits [ordonnances MO-1706, PO-2384, PO-2435 et PO-2497, confirmée dans *Canadian Medical Protective Association v. John Doe*, précitée].

Les observations confidentielles du tiers expliquent la nature particulière de l'opération prévue dans l'entente. Dans ses observations non confidentielles, le tiers s'oppose à la divulgation des renseignements contenus dans le document ainsi qu'à la façon dont le CIPVP a interprété le terme « fournis » (*supplied* dans le libellé anglais de la *Loi*) de l'exception énoncée au paragraphe 10 (1) :

Le paragraphe 10 (1) de la *Loi* comporte également l'exigence que les renseignements aient été fournis à l'institution par un tiers. Vous attirez notre attention sur certaines décisions qui consacrent le principe que le contenu d'un contrat ne peut être considéré comme de l'information fournie par un tiers.

Avec respect, nous ne pouvons être d'accord avec une interprétation aussi absolue de la règle. Nous estimons plutôt que, lorsque les renseignements en litige sont névralgiques ou stratégiques et que leur nature est tellement spécifique ou spécialisée que leur inclusion dans le document démontre l'apport déterminant ou important du tiers, les renseignements doivent être considérés comme ceux du tiers. C'est certainement le cas du document en litige. Nous soutenons en conséquence que les renseignements contenus dans ce document ont bel et bien été fournis par la Banque.

Essentiellement, le tiers, dans ses observations, se concentre sur l'importance des renseignements contenus dans le document en cause plutôt que sur les exceptions susmentionnées fondées sur l'« immutabilité » et la « divulgation inférée ». L'entente, d'après son contenu et sa nature, représente selon moi un type de contrat entre une institution et un tiers dont on ne peut généralement pas considérer qu'il a été « fourni » au sens du paragraphe 10 (1). À mon avis, les renseignements contenus dans le document ont été générés par les deux parties, et non « fournis » par le tiers.

Par conséquent, je juge que la Cité ou le tiers, ou les deux, n'ont pas respecté le deuxième élément du critère d'application du paragraphe 10 (1) pour ce qui est du document en cause. Pour

que l'exception prévue à ce paragraphe s'applique, les trois éléments du critère doivent être respectés.

Bien que la Cité et le tiers soutiennent que le document a été fourni à titre confidentiel, je n'ai pas à déterminer s'il y a eu effectivement confidentialité conformément au deuxième élément du critère ou si l'on pourrait raisonnablement s'attendre à ce que la divulgation des renseignements cause les préjudices énoncés à l'alinéa 10 (1) a), b) ou (c) de la *Loi*, car j'ai déjà établi que la Cité ou le tiers, ou les deux, n'ont pas respecté l'exigence préliminaire voulant que les renseignements contenus dans le document aient été fournis à la Cité.

J'ordonne donc que le document soit divulgué à l'appelant, mais sans la signature et le titre de poste de deux représentants du tiers qui figurent à la dernière page.

## **ORDONNANCE**

1. J'ordonne à la Cité de divulguer à l'appelant le document en cause, sans la signature et le titre de poste de deux représentants du tiers, en lui en envoyant une copie au plus tard le **23 juin 2010** mais pas avant le **18 juin 2010**.
2. Pour vérifier la conformité à la présente ordonnance, je me réserve le droit d'obliger la Cité à me remettre une copie du document tel qu'il a été divulgué à l'appelant.

Original signed by: \_\_\_\_\_  
Steven Faughnan  
Arbitre

\_\_\_\_\_ Le 19 mai 2010