

Information and Privacy Commissioner,
Ontario, Canada



Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée,
Ontario, Canada

ORDONNANCE DÉFINITIVE PO-3354-F

Appel PA10-143

Commission des services financiers de l'Ontario

Le 24 juin 2014

Résumé: L'appelante a demandé l'accès à des renseignements concernant un régime de retraite. Dans l'ordonnance provisoire PO-3293-I, j'ai constaté que la Commission des services financiers de l'Ontario (CSFO) n'avait pas mené des recherches raisonnables en vue de localiser des documents pertinents; il lui a donc été ordonné de mener d'autres recherches ciblées en vue de le faire. La CSFO a mené d'autres recherches, qui ne lui ont permis de localiser aucun document supplémentaire. Dans la présente ordonnance, l'arbitre constate que la CSFO a mené des recherches raisonnables pour localiser des documents pertinents supplémentaires et rejette l'appel.

Dispositions législatives pertinentes: *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, L.R.O. 1990, chap. F.31, telle que modifiée, articles 10(1), 24.

Ordonnance pertinente: Ordonnance PO-3293-I.

CONTEXTE

[1] La présente ordonnance définitive règle les questions qui demeuraient en litige dans l'appel PA10-143. Elle fait suite à l'ordonnance provisoire PO-3293-I concernant le même appel, qui a été rendue le 15 janvier 2014.

[2] La Commission des services financiers de l'Ontario (CSFO) a reçu une demande à plusieurs volets en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie*

privée (la *Loi*) pour obtenir l'accès à des renseignements concernant un régime de retraite. La CSFO a divisé la demande en deux parties; elle a décrit la première comme étant une demande de « documents personnels » et la seconde comme une demande de « documents généraux ».

[3] Tel qu'indiqué dans le rapport de la médiatrice, dans la demande de documents personnels, l'appelante voulait obtenir au départ l'accès à tous les documents et à toute la correspondance portant son nom et le nom d'une autre personne nommée pour la période allant de janvier 1993 à la date de la demande. Plus tard, cette demande a été modifiée de sorte que l'appelante ne réclamait plus l'accès aux documents contenant le nom de l'autre personne.

[4] Dans sa lettre de décision du 26 février 2010, la CSFO a accordé un accès partiel aux documents qu'elle jugeait pertinents à la demande de « documents personnels ». Elle a invoqué le paragraphe 21 (1) de la *Loi* (atteinte à la vie privée) pour refuser l'accès à d'autres documents.

[5] Ensuite, en réponse à une autre modification de la demande, la CSFO a mené une deuxième recherche pour localiser ce qui suit:

- tous les documents et toute la correspondance qui contenaient le nom de [l'appelante] détenus par la CSFO durant la période de janvier 1993 au 19 février 2010;
- quatre documents identifiés dans un courriel daté du 4 mars 2010.

[6] Ces quatre documents étaient décrits ainsi dans le courriel daté du 4 mars 2010:

- courriel au [surintendant adjoint des régimes de retraite de la CSFO], 8 janv. 2010;
- télécopie de [agente des régimes de retraite nommément désignée de la CSFO] prouvant qu'elle avait reçu des documents de [administrateur du régime de retraite d'une entreprise nommément désignée] l'été dernier;
- tout document vous décrivant comme nouvelle participante au régime de retraite, et liste des participants ayant perdu leur emploi;
- courriels entre vous et [agente des régimes de retraite nommément désignée de la CSFO] datés du 25 oct. 2009 à 16 h 16, du 1^{er} oct. 2009 à 17 h 43 et du 4 déc. à 12 h 11.

[7] Le courriel daté du 4 mars 2010 se terminait comme suit:

[Traduction]

Enfin, en ce qui concerne votre demande d'accès à « la totalité des télécopies, lettres ou courriels de [entreprise nommément désignée] ou de l'administrateur », ces renseignements ne font pas partie de cette demande de renseignements personnels. Ces documents peuvent faire partie des documents pertinents pour le dossier [numéro de dossier] à l'égard duquel nous avons fourni une estimation modifiée des droits datée du 10 février 2010.

[8] La CSFO avait attribué le numéro de dossier en question à la demande de « documents généraux » de l'appelante.

[9] La CSFO a localisé certains documents pertinents et a produit une autre lettre de décision datée du 30 mars 2010, accordant leur divulgation à l'appelante. La CSFO a également précisé qu'elle avait été incapable de localiser ou de récupérer certains autres documents:

Le courriel que vous avez envoyé à [agente des régimes de retraite nommément désignée de la CSFO] en date du 25 octobre 2009 à 16 h 16, n'est pas inclus; nous n'avons pas été en mesure de le récupérer.

[...], le secteur du programme n'a pas trouvé de document qui vous décrit à titre de nouvelle participante au régime de retraite ni de liste des participants ayant perdu leur emploi. Par conséquent, il a été établi qu'il n'existe aucun dossier.

[10] L'appelante a interjeté appel de la décision du 30 mars 2010 de la CSFO au CIPVP car elle croyait qu'il devait exister des documents pertinents supplémentaires.

[11] Pendant la médiation, les parties n'ont pu résoudre la question de savoir si les recherches menées par la CSFO avaient été raisonnables. Le dossier est donc passé au stade de l'arbitrage, et j'ai mené une enquête.

[12] J'ai rendu par la suite l'ordonnance provisoire PO-3293-I dans laquelle je conclus:

À mon avis, sauf dans un cas, les recherches que la CSFO a effectuées, notamment dans des courriels supprimés, ont été à la fois raisonnables et approfondies. L'affidavit que la CSFO a fourni montre qu'elle a déployé des efforts raisonnables pour répondre à la demande de l'appelante tel que décrit dans sa lettre de décision du 30 mars 2010, et il explique en profondeur pourquoi elle n'a la garde ou le contrôle d'aucun autre document pertinent. Je constate qu'au moment où elle a produit

l'affidavit, la CSFO n'avait pas encore traité la demande d'accès de l'appelante à des documents généraux provenant de sources externes. Il se pourrait que les documents que l'appelante recherche soient visés par cette demande. Sinon, elle a le loisir de présenter une nouvelle demande d'accès à l'information.

L'exception à laquelle je fais allusion ci-dessus a trait au fait qu'à mon avis, le ministère n'a pas fourni de renseignements adéquats sur les recherches menées relativement au document contenu dans la correspondance que l'agent des régimes de retraite nommément désigné de la CSFO a fait parvenir à l'appelante en janvier 2010 [note de bas de page omise]. Tel qu'indiqué plus haut, cet agent a reçu ce document de l'administrateur du régime de retraite de l'entreprise désignée avant de l'envoyer à l'appelante. J'ordonne donc à la CSFO de mener d'autres recherches en vue de localiser une lettre d'accompagnement qui était peut-être jointe au document d'une page que l'agent des régimes de retraite nommément désigné de la CSFO a reçu de l'administrateur, ou une copie de ce document d'une page portant le tampon de la date à laquelle la CSFO l'a reçu. La CSFO doit préciser les documents visés par les recherches, l'endroit où ces recherches ont été menées, les méthodes de recherche employées, le moment où chaque étape de ces recherches a été franchie, qui a été consulté pendant ces recherches et les résultats de celles-ci.

À tous les autres égards, je suis convaincu que les recherches que la CSFO a menées en vue de localiser des documents pertinents dont elle avait la garde ou le contrôle étaient conformes à ses obligations en vertu de la *Loi*.

[13] J'ai donc ordonné ce qui suit:

J'ordonne à la CSFO de mener d'autres recherches ciblées en vue de localiser des documents pertinents, conformément à ma décision ci-dessus. Je lui ordonne également de me fournir un affidavit fait sous serment de la ou des personnes qui mèneront ces recherches et décrivant celles-ci **d'ici le 20 février 2014**. Cet affidavit doit comprendre au moins les renseignements suivants:

- a) des renseignements sur les signataires de l'affidavit décrivant leurs qualifications, leur poste et leurs fonctions;
- b) une déclaration décrivant leur connaissance et compréhension de l'objet de la demande;

- c) les dates auxquelles ces personnes ont effectué les recherches ainsi que le nom et le poste des personnes qui ont été consultées, le cas échéant;
- d) des renseignements sur les types de dossiers qui ont été consultés, la nature et l'emplacement des recherches et les mesures prises pour mener ces recherches;
- e) les résultats des recherches;
- f) si, à l'issue des recherches supplémentaires, on constate qu'il y a déjà eu des documents pertinents mais que ces documents n'existent plus, des précisions sur le moment où ces documents ont été détruits et notamment des renseignements sur les politiques et les pratiques de conservation des documents, comme des preuves de calendrier de conservation.

[14] Tel que décrit en détail plus loin, la CSFO a mené d'autres recherches en réponse à mon ordonnance provisoire, mais n'a localisé aucun document pertinent supplémentaire. Comme l'exigeait l'ordonnance provisoire PO-3293-I, elle m'a fourni un affidavit décrivant ses recherches.

[15] J'ai envoyé une copie de l'affidavit de la CSFO à l'appelante et je lui ai demandé de fournir des observations sur la question de savoir si la CSFO avait mené des recherches raisonnables en réponse à l'ordonnance provisoire PO-3293-I. L'appelante m'a fourni des observations à ce sujet.

[16] Pour les motifs suivants, je constate que les recherches qu'a menées la CSFO étaient raisonnables, et je rejette l'appel.

RECHERCHES RAISONNABLES POUR LOCALISER DES DOCUMENTS

[17] Le paragraphe 10 (1) de la *Loi* se lit en partie comme suit:

[...] Chacun a un droit d'accès à un document ou une partie de celui-ci dont une institution a la garde ou le contrôle, sauf dans l'un ou l'autre des cas suivants [...]

[18] Aux termes de ce paragraphe, la *Loi* s'applique uniquement aux documents dont l'institution a la garde ou le contrôle.

[19] Lorsque l'auteur d'une demande soutient qu'il existe d'autres documents que ceux que l'institution a identifiés, il faut alors décider si l'institution a fait des recherches raisonnables pour localiser les documents conformément à l'article 24 de la *Loi*.¹

[20] Si je suis convaincu que les recherches faites ont été normales dans les circonstances, je confirmerai la décision de l'institution. Dans le cas contraire, je pourrai ordonner que des recherches supplémentaires soient effectuées.

[21] La *Loi* n'exige pas que l'institution prouve sans l'ombre d'un doute qu'il n'existe pas d'autres documents. Cependant, l'institution doit présenter des preuves suffisantes démontrant qu'elle a déployé des efforts raisonnables pour identifier et localiser les documents pertinents.² Pour être pertinents, les documents doivent être « raisonnablement reliés » à la demande.³

[22] Une recherche raisonnable consiste pour un employé d'expérience, qui connaît le sujet de la demande, à déployer des efforts raisonnables pour localiser des documents qui sont raisonnablement reliés à la demande.⁴

[23] Bien qu'il soit rarement possible pour l'auteur d'une demande d'indiquer précisément quels documents l'institution n'a pas identifiés, il doit tout de même fournir une base raisonnable permettant de conclure que ces documents existent.⁵

[24] L'institution sera tenue de mener une autre recherche si elle ne produit pas une preuve suffisante démontrant qu'elle a déployé des efforts raisonnables pour identifier et localiser tous les documents pertinents dont elle a la garde ou le contrôle.⁶

Observations de la CSFO

[25] Les observations de la CSFO se composaient d'un affidavit fourni encore une fois par son responsable intérimaire des opérations relatives aux régimes de retraite (le « responsable ») qui, lorsque la demande a été déposée, était coordonnateur de l'accès à l'information de la Direction des régimes de retraite.

[26] Le responsable affirme:

... J'ai donc personnellement connaissance des faits énoncés dans le présent affidavit. Lorsque je n'en ai pas une connaissance personnelle,

¹ Ordonnances P-85, P-221 et PO-1954-I.

² Ordonnances P-624 et PO-2559.

³ Ordonnance PO-2554.

⁴ Ordonnances M-909, PO-2469 et PO-2592.

⁵ Ordonnance MO-2246.

⁶ Ordonnance MO-2185.

j'indique la provenance de ce que je crois être véridique et je déclare que d'après moi, les faits dont je rends compte se sont vraiment produits.

[27] Il explique que cet affidavit est produit en réponse à mon ordonnance provisoire:

... Plus précisément, je sais qu'on a ordonné à la CSFO de poursuivre la recherche d'une lettre d'accompagnement ou page de garde de télécopie (le « document d'accompagnement présumé ») qui aurait été attachée à un dossier d'une page que l'agent des régimes de retraite de la CSFO a reçu par télécopieur de [particulier nommément désigné], l'administrateur du régime de retraite [d'une entreprise nommément désignée] (le « régime »), en août 2009.

[28] Il déclare qu'en réponse à l'ordonnance provisoire:

... [l'agente des régimes de retraite nommément désignée de la CSFO] a effectué encore une fois des recherches manuelles dans le dossier du régime, sous ma surveillance, les 27 janvier et 4 février 2014. En outre, les 3 et 4 février 2014, [l'agente des régimes de retraite nommément désignée de la CSFO] a fait sous ma surveillance des recherches manuelles dans quatre boîtes de rangement « Bankers Box » qui contiennent des documents historiques archivés concernant le régime. [L'agente des régimes de retraite nommément désignée de la CSFO] m'a affirmé, et j'ai tous les motifs de la croire, qu'elle n'arrivait à trouver le document d'accompagnement présumé ni dans le dossier du régime, ni dans les boîtes de rangement.

[29] N'ayant trouvé aucun document pertinent, le responsable affirme que l'agente des régimes de retraite nommément désignée de la CSFO avait communiqué avec l'administrateur du régime de retraite de l'entreprise désignée pour savoir si l'entreprise désignée avait une trace de la transmission par télécopie à la CSFO, en août 2009, du document d'accompagnement présumé en même temps que celle du document d'une page. D'après le responsable, l'administrateur du régime de retraite de l'entreprise désignée a répondu que l'entreprise désignée n'était pas disposée à répondre à cette demande à cause d'une instance actuellement en cours entre elle et le même demandeur au Québec.

[30] Le responsable affirme également:

Le 31 janvier 2014, j'ai fait des recherches dans les inscriptions du journal de la base de données pour le mois d'août 2009, lesquelles sont conservées à la CSFO pour la DRR [la Direction des régimes de retraite de la CSFO]. Le document d'accompagnement présumé n'apparaît pas dans le journal de la base de données.

En outre, le 30 janvier 2014, j'ai demandé à la Direction des technologies de l'information de la CSFO s'il était possible de chercher le document d'accompagnement présumé dans le système électronique. On m'a répondu le 30 janvier 2014 que ce serait impossible parce que la CSFO avait connu plusieurs changements de logiciels concernant les transmissions par télécopie depuis l'été 2009.

Le document d'accompagnement présumé ne pourrait se trouver nulle part ailleurs au sein de la CSFO. Les documents relatifs à un régime de retraite sont classés et stockés dans le dossier le concernant, lequel est identifié par le numéro de régime. Dans le cas qui nous occupe, le régime porte le numéro [numéro indiqué]. Le document d'accompagnement présumé n'a été trouvé ni dans le dossier du régime, ni dans les boîtes de rangement contenant les dossiers historiques du régime, ni dans les archives de la base de données des inscriptions au journal de la correspondance. La CSFO n'a pas non plus réussi à localiser le document d'accompagnement présumé en s'adressant à l'administrateur du régime.

[31] Le responsable conclut:

Aucune des recherches susmentionnées ne donne à croire que le document d'accompagnement présumé aurait existé à un moment donné, mais qu'il aurait été détruit par la suite.

Observations de l'appelante

[32] L'appelante continue d'affirmer que la CSFO n'a pas mené des recherches raisonnables pour localiser des documents pertinents. Elle explique:

Je sais que le document que je recherche doit faire partie des deux demandes d'accès car un mon nom figurait dessus et ce document de l'été 2009 soit disant d'une page [...] ne pouvait pas être seulement une page et en plus devait faire partie prenante d'un email ou d'un fax avec page frontispice. Si c'était un fax devait montrer la date et le fax de l'expéditeur et la page et du nombre total de pages. Ce n'est donc pas seulement de la page d'accompagnement dont il est question.

[33] L'appelante conteste également le fait que l'affidavit émane du responsable plutôt que de l'agente des régimes de retraite nommément désignée de la CSFO:

... la personne concernée qui a reçu le document et que vous exigiez des preuves sur la procédure administrative qu'elle doit suivre lors de la réception de documents et la procédure administrative pour récupérer un

document perdu par inadvertance car ces documents sont régi par des calendriers de conservation a vie

[34] Elle affirme que l'affidavit qu'a produit le responsable « est non pertinent car la seule personne qui a reçu le document complet en 2009 est [l'agente des régimes de retraite nommément désignée de la CSFO] ».

[35] Elle fait valoir également que la CSFO « a toute l'autorité du monde pour obtenir ce document ... de l'administrateur vu qu'il fait partie intégrante des documents du fond de pension et qu'en plus, que ce document est très important ... ». Elle soutient que l'agente des régimes de retraite nommément désignée de la CSFO:

... doit répondre à des obligations de déontologie et de rigueur et faire tout en son pouvoir pour récupérer les documents égarés et les mettre au dossier du fond de pension complet et le surintendant peut facilement exiger que l'administrateur, ... qui est actuaire et qui est aussi régi par un code de déontologie de l'institut des actuaires de protéger les participants et non la compagnie qui l'engage et que c'est son devoir.

[36] L'appelante soutient que l'agente des régimes de retraite nommément désignée de la CSFO « a le devoir de récupérer le document perdu ou égaré et [l'administrateur du régime de retraite de l'entreprise désignée] a le devoir de le transmettre ». Elle affirme que ce point de vue a été confirmé lors d'une conversation avec le président de l'Institut canadien des actuaires, qui lui a dit que l'administrateur du régime de retraite de l'entreprise désignée:

... a le devoir de me protéger en tant que participant et ex-participant et il a effectivement un devoir de répondre favorablement à la demande du CSFO et de retransmettre le document égaré que ce soit pour collaborer à répondre à la loi d'archive et de sauvegarder les dossiers complets.

[37] Elle fait valoir que l'agente des régimes de retraite nommément désignée de la CSFO a affirmé avoir perdu le document en 2010 et « à ce moment-là elle avait sûrement tous les moyens que ce soit par ordinateur (groupe informatique) ou groupe administratif ou simplement le redemander à [l'administrateur du régime de retraite de l'entreprise désignée] ».

[38] Elle affirme:

Je considère donc que tout n'a pas été fait pour récupérer le document en question Le document se devait être dans le document classé et stocké avec les documents au régime et ses dires ne fait que prouver que [l'agente des régimes de retraite nommément désignée de la CSFO] n'a pas exécuté son travail comme [elle] se devait de le faire selon ses

obligations de sauvegarde de documents et de classement adéquat et que ce n'est pas le participant ou ex-participant d'un fond de pension qui doit en subir les conséquences et de perdre son temps à avoir à répondre à des affidavits qui ne sont pas pertinents et qui prouve que le CSFO ne veut pas agir pour corriger la perte de ce document car il a tout le pouvoir nécessaire pour le faire.

[39] L'appelante termine ses observations en soutenant que l'administrateur du régime de retraite de l'entreprise désignée n'avait aucune raison d'affirmer qu'il n'était pas disposé à répondre à cette demande car, à ce qu'elle sache, « il n'y a aucune instance en cours entre moi et [l'entreprise désignée] ».

Analyse et constatations

[40] L'appelante s'oppose au fait que l'affidavit émane du responsable plutôt que de l'agente des régimes de retraite nommément désignée de la CSFO, et elle affirme que celle-ci aurait dû fournir son propre affidavit décrivant ses recherches.

[41] Tel qu'indiqué plus haut, une recherche raisonnable consiste pour un employé d'expérience, qui connaît le sujet de la demande, à déployer des efforts raisonnables pour localiser des documents qui sont raisonnablement reliés à la demande.⁷ À mon avis, le responsable est un tel employé d'expérience. En outre, la CSFO a fourni une preuve suffisante pour conclure que l'agente des régimes de retraite nommément désignée a également joué un rôle clé dans ces recherches. Cette personne est une employée d'expérience qui connaît également le sujet de la demande.

[42] Bien que la CSFO ne soit pas parvenue à localiser des documents supplémentaires, je considère qu'elle m'a fourni des preuves suffisantes démontrant qu'elle a déployé des efforts raisonnables pour identifier et localiser les documents pertinents dont elle a la garde et le contrôle. J'estime que les recherches ont été menées par des employés d'expérience qui connaissaient le sujet de la demande, et qu'ils ont déployé des efforts raisonnables pour localiser des documents supplémentaires pertinents, conformément à l'ordonnance provisoire PO-3293-I.

[43] L'appelante dénonce également les mesures infructueuses prises en vue d'obtenir des renseignements de l'administrateur du régime de retraite de l'entreprise désignée. En l'occurrence, les renseignements émanaient de l'entreprise désignée, mais celle-ci n'est pas une institution au sens de la *Loi*. Je ne crois pas que la CSFO aurait pu faire plus que de demander ces renseignements à l'entreprise désignée. Il est malheureux qu'à cette occasion, contrairement à la précédente où, comme il est expliqué dans l'ordonnance provisoire PO-3293-I, un document a été renvoyé à la

⁷ Ordonnances M-909, PO-2469 et PO-2592.

CSFO, l'administrateur du régime de retraite de l'entreprise désignée ait refusé une demande de renseignements.

[44] Je reconnais qu'il semble inhabituel que comme il est mentionné dans l'ordonnance provisoire PO-3293-I, un document que la CSFO avait déjà détenu ait été perdu. Cependant, la *Loi* n'oblige pas la CSFO à prouver avec une certitude absolue qu'il n'existe pas d'autres documents, mais uniquement de faire en sorte qu'un employé d'expérience, qui connaît le sujet de la demande, déploie des efforts raisonnables pour localiser des documents qui sont raisonnablement reliés à la demande. Comme je l'ai expliqué plus haut, j'estime que c'est ce qu'elle a fait.

[45] Cela dit, j'invite la CSFO à s'assurer de classer et de conserver correctement ses documents conformément à son calendrier de conservation.

[46] Enfin, l'appelante formule dans ses observations diverses allégations, qu'il me semble inutile de répéter dans la présente, remettant en cause la bonne foi et la motivation de la CSFO. Or je ne crois pas, compte tenu de la preuve dont je dispose, que ces allégations soient fondées.

[47] Compte tenu de mes conclusions précédentes, j'estime disposer d'une preuve suffisante montrant que la CSFO a déployé des efforts raisonnables pour localiser d'autres documents pertinents conformément à l'ordonnance provisoire PO-3293-I. Je conclus donc que la CSFO a fait des recherches raisonnables pour localiser des documents pertinents et je rejette l'appel.

ORDONNANCE

J'estime que les recherches que la CSFO a menées pour localiser d'autres documents pertinents conformément à l'ordonnance provisoire PO-3293-I étaient raisonnables, et je rejette l'appel.

Original Signed by: _____
Steven Faughnan
Arbitre

Le 24 juin 2014 _____