

Information and Privacy Commissioner,
Ontario, Canada



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

ORDONNANCE PO-3455

Appel PA12-450

La Cité collégiale

Le 29 janvier 2015

Résumé : L'appelante a présenté à La Cité collégiale une demande d'accès à un rapport d'un expert-conseil. Le collège a refusé l'accès à ce document, faisant valoir qu'il est exclu de l'application de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* en vertu du paragraphe 65 (6). Dans la présente ordonnance, l'arbitre conclut que le rapport de l'expert-conseil est effectivement exclu de l'application de la *Loi* en vertu du paragraphe 65 (6), et confirme la décision du collège.

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, par. 65 (6).

Cause examinée : *Ontario (Attorney General) v. Toronto Star*, 2010 ONSC 991 (Div. Ct.).

APERÇU

[1] L'appelante a déposé un grief de relations de travail contre son employeur, La Cité Collégiale (le « collègue »). Elle a également présenté au collège, en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* (la « *Loi* »), une demande d'accès au document suivant :

. . . [U]ne copie du rapport [nom de l'expert-conseil] qui a été complété à l'été 2012 et qui porte sur l'évaluation des cours de langues du Centre

d'apprentissage linguistique [CAL] et qui a été remis à la vice-présidence à l'enseignement, Mme Cloutier.

[2] Le collège a localisé un exemplaire du rapport de l'expert-conseil intitulé *Étude portant sur la révision des cours de langues à la Cité Collégiale* et daté de mai 2012. Il a refusé à l'appelante l'accès au rapport en faisant valoir que le document est exclu de l'application de la *Loi* en vertu du paragraphe 65 (6) (relations de travail et questions en matière d'emploi). L'appelante a interjeté appel de la décision du collège auprès du Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée (le « CIPVP »).

[3] L'appel a été confié à une médiatrice qui a tenté de résoudre les questions en litige entre les parties. Pendant la médiation, le collège a remis à l'appelante un double de la table des matières du rapport et l'a aussi informée que « l'information de nature publique contenue dans ledit rapport et qui pouvait être divulguée l'a été via le site web du Centre d'appui et d'accompagnement pédagogique au <http://caap.lacitec.on.ca> ».

[4] Cet appel n'a pas été réglé au stade de la médiation et est passé au stade de l'arbitrage. J'ai demandé des observations au collège et à l'appelante sur la question de savoir si le rapport est exclu de l'application de la *Loi* en vertu du paragraphe 65 (6). Les deux parties m'ont présenté des observations. Pour les raisons qui suivent, je conclus que le rapport est exclu de l'application de la *Loi* en vertu du paragraphe 65 (6) et je confirme la décision du collège de refuser l'accès.

DOCUMENT

[5] Le document en litige dans le présent appel est *Étude portant sur la révision des cours de langues à la Cité Collégiale*, daté de mai 2012.

ANALYSE

RELATIONS DE TRAVAIL ET QUESTIONS EN MATIÈRE D'EMPLOI

Le document en litige est-il exclu de l'application de la *Loi* en vertu du paragraphe 65 (6)?

[6] Dans ses observations, le collège prétend que le rapport de l'expert-conseil est exclu de l'application de la *Loi* en vertu des dispositions 1 et 3 du paragraphe 65 (6), qui sont libellées comme suit :

Sous réserve du paragraphe (7), la présente loi ne s'applique pas aux documents recueillis, préparés, maintenus ou utilisés par une institution ou pour son compte à l'égard de ce qui suit :

1. Les instances ou les instances prévues devant un tribunal judiciaire ou administratif ou une autre entité en ce qui a trait aux relations de travail ou à l'emploi d'une personne par l'institution.

...

3. Les réunions, les consultations, les discussions ou les communications, en ce qui a trait aux relations de travail ou à des questions en matière d'emploi, dans lesquelles l'institution a un intérêt.

[7] Si le paragraphe 65 (6) s'applique aux documents et qu'aucune des exceptions énoncées au paragraphe 65 (7)¹ ne s'applique, les documents sont exclus de l'application de la *Loi*.

[8] Dans des ordonnances du CIPVP, il a déjà été établi que l'expression « à l'égard de » au paragraphe 65 (6) signifie « aux fins de, à la suite de, ayant un lien important avec »². Cependant, dans la décision 2010, *Ontario (Attorney General) v. Toronto Star*³, la Cour divisionnaire a abordé la signification de l'expression « à l'égard de » au paragraphe 65 (5.2) de la *Loi* et a conclu qu'elle suppose un « certain lien »⁴ entre les documents et le sujet de ce paragraphe. Elle a rejeté la nécessité d'attacher un « lien important » à l'expression « à l'égard de ».

[9] Le CIPVP a conclu que les conclusions de la Cour divisionnaire dans la cause du *Toronto Star* s'appliquent également aux mots « à l'égard de » au paragraphe 65 (6)⁵. Par conséquent, pour que le paragraphe 65 (6) s'applique, une institution doit démontrer qu'il y a un « certain lien » (et non un « lien important ») entre les documents et les sujets énoncés aux dispositions 1, 2 ou 3 de ce paragraphe.

¹ Le paragraphe 65 (7) est libellé comme suit :

La présente loi s'applique aux documents suivants :

1. Un accord conclu entre une institution et un syndicat.
2. Un accord conclu entre une institution et un ou plusieurs employés qui met fin à une instance devant un tribunal judiciaire ou administratif ou une autre entité en ce qui a trait aux relations de travail ou à des questions en matière d'emploi.
3. Un accord conclu entre une institution et un ou plusieurs employés à la suite de négociations entre l'institution et l'employé ou les employés au sujet de questions en matière d'emploi.
4. Un compte de dépenses soumis par un employé d'une institution à cette dernière aux fins de remboursement des dépenses qu'il a engagées dans le cadre de son emploi.

² Voir, par exemple, l'ordonnance P-1223.

³ 2010 ONSC 991 (Div. Ct.).

⁴ Dans sa décision, qui est en anglais, la Cour utilise l'expression « some connection ».

⁵ Ordonnance MO-2589.

[10] Je vais commencer mon analyse en déterminant si l'exclusion prévue à la disposition 1 du paragraphe 65 (6) s'applique au rapport de l'expert-conseil. Pour que cette disposition s'applique, le collège doit établir que le rapport de l'expert-conseil a été recueilli, préparé, maintenu ou utilisé par le collège ou pour son compte à l'égard d'instances ou d'instances prévues devant un tribunal judiciaire ou administratif ou une autre entité en ce qui a trait aux relations de travail ou à l'emploi d'une personne par l'institution.

[11] Le collège fournit les renseignements de base suivants concernant le rapport de l'expert-conseil et les griefs de relations de travail déposés par l'appelante :

[L'expert-conseil] a utilisé diverses méthodes pour recueillir les informations pertinentes afin de produire le rapport intitulé *Étude portant sur la révision des cours de langues à La Cité collégiale* datée du mois de mai 2012.

...

Les recommandations du rapport ont été notamment utilisées pour prendre la décision, en juin 2012, de démanteler le [CAL] et de transférer les membres du personnel à temps plein et à temps partiel dans les autres secteurs du collège, et ce, conformément aux diverses dispositions de la convention collective du personnel scolaire en vigueur.

Le 22 août 2012, l'Appelante a signé un grief collectif en vertu de l'article 32 (procédure de règlement des griefs) de la convention collective du personnel scolaire en vigueur. Ce grief collectif est directement lié au rapport préparé par [l'expert-conseil]. . .

Le 4 septembre 2012, la vice-présidence à l'Enseignement a fait parvenir une réponse aux signataires du grief collectif, dont l'Appelante, indiquant que le collège jugeait le grief collectif non fondé.

Suite aux diverses étapes prévues à l'article 32 de la convention collective, le grief collectif a été référé en arbitrage le 16 octobre 2012.

Le 31 août 2012, l'Appelante a déposé une plainte, en lien avec des décisions prises par le collège suite au dépôt du rapport de [l'expert-conseil], auprès des représentants du collège en vertu de l'article 32 (procédure de règlement des griefs) de la convention collective du personnel scolaire en vigueur.

Le 7 septembre 2012, une réponse, signée par son superviseur immédiat, lui a été envoyée en indiquant que sa plainte était non fondée.

...

Le 11 septembre 2012, l'Appelante a fait une demande d'accès à l'information au coordonnateur de la demande en mettant en copie conforme le président du syndicat du personnel scolaire, Mme Benoit Dupuis.

...

Le 14 septembre 2012, l'Appelante a déposé un grief individuel en vertu de l'article 32 de la convention collective du personnel scolaire en vigueur relié au rapport préparé par [l'expert-conseil].

Suite aux diverses étapes prévues à l'article 32, le grief individuel a été référé en arbitrage le 12 novembre 2012.

[soulignement dans l'original]

[12] Le collège soutient ensuite que le rapport de l'expert-conseil est exclu de l'application de la *Loi* en vertu de la disposition 1 du paragraphe 65 (6) pour les raisons suivantes :

Tel qu'indiqué précédemment, le collège a retenu les services de [l'expert-conseil] pour recueillir les renseignements et préparer le rapport en question à son compte. Ce rapport a ensuite été maintenu et utilisé par le collège dans le cadre de prise de décisions importantes.

En fait, le rapport est au coeur même des griefs déposés le 22 [août] 2012, et le 14 [septembre] 2012. Ce rapport a été maintenu et sera utilisé par le collège dans le contexte des procédures devant l'arbitre pour défendre sa décision de démanteler le [CAL] et le déplacement des membres du personnel affecté.

En espèce, l'instance prévue en recourant à l'article 32 de la convention collective par rapport aux procédures de règlement de griefs est directement reliée aux relations de travail et à l'emploi d'une personne par une institution. Cette instance prévue devant un arbitre traitera des relations d'emplois des employés affectés par la réorganisation des membres du personnel.

D'ailleurs, la jurisprudence en vertu de l'alinéa 65 (6)¹ reconnaît clairement que tout document recueilli, préparé, maintenu ou utilisé dans le contexte d'un grief déposé en vertu d'une convention collective

rencontre les exigences de cette exception. [Ordonnances M-832 et PO-1769]

Ainsi, le collège soumet respectueusement que les documents visés par cette demande d'accès sont couverts par l'exception en cas d'instances devant un tribunal judiciaire ou administratif et leur communication est exclue en vertu de l'alinéa 65(6)1.

[13] L'appelante soutient que le collège a remis à son syndicat un exemplaire complet du rapport de l'expert-conseil « sous pli confidentiel ». Cependant, on a exigé qu'elle présente au collège une demande en bonne et due forme d'accès à ce document en vertu de la *Loi* parce que ni la haute direction ni son syndicat ne voulaient lui en remettre un exemplaire. Elle soutient que le rapport de l'expert-conseil n'est pas exclu de l'application de la *Loi* en vertu du paragraphe 65 (6) et conteste les faits sur lesquels le collège fonde sa preuve. Elle déclare :

La base de l'argumentation [du collège] pour exposer que [le rapport de l'expert-conseil] ne peut pas être partagé avec moi repose sur le fait que le soi-disant rapport produit par [l'expert-conseil] est au coeur des griefs déposés le 22 août et le 14 septembre . . . et qu'il correspond ainsi au paragraphe 65(6). Les griefs déposés ne concernent pas [le rapport de l'expert-conseil] mais plutôt l'article 4 de la convention collective portant sur la non-discrimination, les brimades, et le harcèlement psychologique et remet en question le comportement du collège dans la manière que l'annonce du démantèlement a été fait à 48 heures des vacances annuelles et du comportement du collège dans ses communications . . .

[14] Elle poursuit en développant ce point :

[Le collège a] mentionné que « l'Appelante a déposé un grief individuel en vertu de l'article 32 de la convention collective du personnel scolaire en vigueur relié au rapport préparé par [l'expert-conseil]. » Cet argument est erroné – le grief n'est pas déposé à cet égard. [Le rapport de l'expert-conseil] est cité mais à titre d'exemple type prouvant que le collège refuse de communiquer à différents niveaux avec les enseignants du [CAL].

[15] L'appelante remet également en question la prétention du collège qui soutient avoir maintenu et utilisé le rapport de l'expert-conseil pour prendre plusieurs décisions importantes qui avaient des répercussions sur les relations de travail, comme l'abolition du CAL et la mutation de son personnel dans d'autres secteurs du collège. Elle déclare :

[L]e 13 juin 2012 au matin, lors de la réunion tenue à la convocation de [la vice-présidente à l'enseignement (VPE)], portant sur l'abolition du CAL, [elle] a précisé devant tous les membres présents que les décisions de

changements qu'elle annonçait concernant l'abolition du CAL et les transferts et la création de nouveaux secteurs étaient prises suite à des recommandations ministérielles . . . que le rapport remis était une ébauche et qu'il n'avait pas été utilisé pour les changements qui sont en oeuvre au sein des secteurs d'enseignement ni pour le CAL. . . . Pour corroborer cette information, le président du syndicat scolaire . . . a rencontré la VPE une demi-heure avant l'annonce du 13 juin de l'abolition du CAL en vertu de l'article 28 dans la convention collective, l'article 28 portant sur la stabilité d'emploi. Lors de cette rencontre, à la question [du président du syndicat scolaire] à [la] VPE, à savoir si [le rapport de l'expert-conseil] avait été utilisé pour prendre les décisions de réorganisation du secteur à l'enseignement qui avaient lieu le 13 juin, la VPE a clairement dit que le rapport n'avait pas été utilisé, qu'il n'avait pas encore été lu en profondeur et que le collège s'était basé sur d'autres considérations pour les changements en cours. . . . Cet échange m'a été confirmé par courriel de la part [du président du syndicat scolaire].

. . .

[Le collège] argumente que « [le rapport de l'expert-conseil] a été préparé pour le compte du collège qui s'en est ensuite servi dans la prise de décisions importantes » et . . . que « [le rapport de l'expert-conseil] a été préparé en vue de rencontres et de discussion par les membres de la direction du collège par rapport à la prise de décision liées à l'enseignement des cours de langues ». Or, un autre document intitulé Réorganisation du secteur à l'Enseignement . . . émis lors des changements en juin 2013 ne mentionne en aucun temps que la réorganisation des secteurs – dont le CAL (aussi appelé Formation linguistique – était faite suite à la remise du [rapport de l'expert-conseil]. Au contraire, il est mentionné sous Formation linguistique . . . que « Le collège prône l'harmonisation de la formation linguistique avec les exigences des programmes d'études et les attentes du marché de l'emploi en misant sur la valeur ajoutée des professeurs de langues au sein des programmes et en reconnaissant leur contribution directe à la réussite des étudiants ». Si le rapport avait eu autant d'impact dans les décisions de réorganisation de secteur à l'enseignement, comme semble vouloir le dire [le collège] dans le survol factuel qui a été remis à M. L'Arbitre pour l'Appel PA12-450, il me semble qu'il aurait été juste et de bon aloi de le faire valoir dans une communication si importante pour annoncer de si grands changements dans le collège. Au contraire, on ne le mentionne pas et on répète en deux occasions que le rapport n'a pas été utilisé pour cette prise de décision. . . .

[soulignement dans l'original]

[16] Comme mentionné précédemment, pour que la disposition 1 du paragraphe 65 (6) s'applique, le collège doit établir que le rapport de l'expert-conseil a été recueilli, préparé, maintenu ou utilisé par le collège ou pour son compte à l'égard d'instances ou d'instances prévues devant un tribunal judiciaire ou administratif ou une autre entité en ce qui a trait aux relations de travail ou à l'emploi d'une personne par l'institution.

[17] Je suis convaincu que le collège a maintenu et utilisé le rapport de l'expert-conseil. En outre, comme la preuve présentée par les parties le démontre clairement, puisque les griefs déposés par l'appelante et d'autres personnes en vertu d'une convention collective ont été renvoyés à l'arbitrage, on s'attend à ce qu'il y ait une instance devant un tribunal administratif ou une autre entité en ce qui a trait aux « relations de travail »⁶.

[18] Cependant, pour que la disposition 1 du paragraphe 65 (6) s'applique, le collège doit établir qu'il a maintenu et utilisé le rapport de l'expert-conseil « à l'égard de » ces instances prévues devant un tribunal administratif ou une autre entité en ce qui a trait aux relations de travail. En particulier, conformément à l'interprétation que fait la Cour divisionnaire de l'expression « à l'égard de » (« in relation to ») dans la cause *Toronto Star*, le collège doit démontrer qu'il existe un « certain lien » (« some connection ») entre le maintien et l'utilisation du rapport de l'expert-conseil, d'une part, et ces instances prévues, d'autre part.⁷ Si un tel lien n'existe pas, le rapport ne peut pas être exclu de l'application de la *Loi* en vertu de la disposition 1 du paragraphe 65 (6).

[19] Les observations des parties contiennent des preuves diamétralement opposées en ce qui concerne la question de savoir si la disposition 1 du paragraphe 65 (6) exclut le rapport de l'expert-conseil de l'application de la *Loi*. Comme nous l'avons mentionné précédemment, le collège fait valoir qu'il a utilisé les recommandations contenues dans le rapport pour prendre la décision, en juin 2012, d'abolir le CAL et de muter son personnel à plein temps et à temps partiel dans d'autres secteurs du collège. Il soutient que le rapport est au coeur des griefs de relations de travail déposés par l'appelante et d'autres personnes et affirme que le rapport a été maintenu et sera utilisé par le collège dans le contexte des procédures devant l'arbitre pour défendre sa décision de démanteler le CAL et le déplacement des membres du personnel affectés.

[20] En revanche, l'appelante soutient que le rapport n'est pas au coeur des griefs de relations de travail, qui concernent d'autres questions. En outre, elle fait valoir qu'une vice-présidente du collège a dit au personnel et au syndicat que le rapport de l'expert-

⁶ L'expression « relations de travail » désigne les relations découlant d'une convention collective entre une institution et ses employés et régies par les lois sur la négociation collective, ou des relations analogues. La signification de « relations de travail » ne se limite pas aux relations employeur-employé. Voir *Ontario (Minister of Health and Long-Term Care) v. Ontario (Assistant Information and Privacy Commissioner)*, [2003] O.J. No. 4123 (C.A.); voir aussi l'ordonnance PO-2157.

⁷ Voir notes 3, 4 et 5 ci-dessus.

conseil n'avait pas servi de base à la décision du collège de fermer le CAL et de muter son personnel dans d'autres secteurs du collège. Par conséquent, pour les besoins de la disposition 1 du paragraphe 65 (6), elle semble laisser entendre que le lien entre le maintien et l'utilisation par le collège du rapport de l'expert-conseil, d'une part, et les instances prévues devant un arbitre des relations de travail pour le règlement des griefs, d'autre part, est mince, voire inexistant.

[21] J'ai examiné le grief collectif du 22 août 2012 et le grief individuel de l'appelante du 14 septembre 2012. Dans la section « Règlement demandé » des deux griefs, les plaignants demandent, entre autres choses, que « le collège rétablisse immédiatement le [CAL] ». Par conséquent, je conclus que la décision du collège de fermer le CAL fait partie des deux griefs.

[22] En outre, j'ai examiné le fond du rapport de l'expert-conseil, y compris ses recommandations. Bien que le rapport aborde un large éventail de questions touchant la « révision des cours de langues » au collège, il parle aussi spécifiquement du CAL. À mon avis, il est tout à fait plausible que le collège ait pris en compte le rapport et ses recommandations pour prendre sa décision de fermer le CAL et de muter son personnel dans d'autres secteurs du collège.

[23] Bien que l'appelante soutienne que le rapport de l'expert-conseil n'est pas au cœur des griefs de relations de travail qu'elle a déposés, ce n'est pas la norme que le collège doit respecter pour démontrer que ce document est exclu de l'application de la *Loi* en vertu de la disposition 1 du paragraphe 65 (6). Le collège doit uniquement démontrer qu'il existe un « certain lien » entre le maintien et l'utilisation du rapport de l'expert-conseil, d'une part, et les instances prévues devant un arbitre pour régler ces griefs. À mon avis, vu la nature des griefs et le fond du rapport, je conclus que le collège remplit facilement ce critère.

[24] En résumé, je conclus que le rapport de l'expert-conseil est exclu de l'application de la *Loi* en vertu de la disposition 1 du paragraphe 65 (6). À mon avis, aucune des exceptions énoncées au paragraphe 65 (7) ne s'applique à ce document. Étant donné que ce document est exclu de l'application de la *Loi* en vertu de la disposition 1 du paragraphe 65 (6), il n'est pas nécessaire d'examiner aussi s'il est exclu en vertu de la disposition 3 du paragraphe 65 (6).

ORDONNANCE

Je confirme la décision du collège voulant que le rapport de l'expert-conseil soit exclu de l'application de la *Loi* en vertu du paragraphe 65 (6). L'appel est rejeté.

Original Signed By :
Colin Bhattacharjee
Arbitre

Le 29 janvier 2015