

Information and Privacy Commissioner,
Ontario, Canada



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

ORDONNANCE MO-3137

Appels MA12-437, MA12-541
et MA13-45

Ville du Grand Sudbury

Le 17 décembre 2014

Résumé : La ville a reçu une demande d'accès à des documents concernant des plaintes formulées au sujet de la propriété de l'appelant. Elle a accordé un accès partiel aux documents pertinents mais a refusé l'accès à des parties de ces documents conformément à l'exception obligatoire fondée sur la vie privée énoncée au paragraphe 14 (1), lue en parallèle avec la présomption prévue à l'alinéa 14 (3) b) (enquête reliée à une contravention possible à la loi) et à l'exception discrétionnaire fondée sur l'exécution de la loi énoncée à l'alinéa 8 (1) d). Pendant le processus d'enquête, la ville a soulevé l'application possible de l'exclusion énoncée au paragraphe 52 (2.1) concernant les documents se rapportant à une poursuite. Dans cette ordonnance, l'arbitre considère que l'application de l'exclusion du paragraphe 52 (2.1) n'a pas été établie. Elle juge également que les documents contiennent des renseignements personnels concernant l'appelant et d'autres particuliers pouvant être identifiés. Comme tous les documents contiennent des renseignements personnels concernant l'appelant, l'arbitre considère que l'exception fondée sur la vie privée qui est applicable en l'espèce est celle de l'alinéa 38 b) de la *Loi* et elle juge qu'elle s'applique à tous les renseignements en cause. Par conséquent, elle confirme la décision de la ville et rejette les appels.

Dispositions législatives pertinentes : *Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée*, L.R.O. 1990, chap. M.56, telle que modifiée, paragraphe 2 (1) (définition de « renseignements personnels »), alinéa 8 (1) d), paragraphe 14 (1), alinéas 14 (2) d), f) et h) et alinéas 14 (3) b), 38 a) et 38 b).

CONTEXTE

[1] Trois demandes similaires ont été présentées à la ville du Grand Sudbury (la «ville») en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée* (la «Loi») pour obtenir l'accès à des renseignements relatifs à des plaintes déposées à la ville concernant la propriété de l'auteur de la demande.

Appel MA12-437

[2] Dans cette demande, l'auteur souhaite obtenir l'accès aux renseignements suivants :

Et en Français et en anglais (les 2), me fournir tous les détails des services de l'instance ([personne nommée], Règlements, son inspection du 24 avril 2012) et ceux (autres instances du même dep't) avant elle depuis toutes les années; par ses rapports d'elle avant, durant et après cette date et avec qui (noms des 2 instances) elle venait avec et quelles dates; résultat de ses mesures de bâtiments et % qui y demeure; tous autres résultats. Fournir noms des plaignant.e.s; dates et mesures de plaintes. Fournir copies de toutes données et tous photos et de tous communications orales et écrites des instances et incluant son/leurs patrons, mon conseiller ([personne nommée]) et la Mairesse/es maires depuis 10 années; date prévue de la prochaine visite. Résultats aussi de son/leur chef.fe de section et de [personne nommée] (maire adjoint) et de la mairesse/des maires; et, qui d'autres, incluant ma mère. Ne téléphonez pas, mais écrivez si vous avez des questions. S.V.P., me poster un dossier chaque fois, que vous trouvez de l'information.

[3] La demande a été clarifiée comme suit :

Une copie des ordonnances d'enquête de [personne nommée] – le 24 avril 2012 ... crois qu'il y a eu trois visites de [personne nommée] en 2012 – le 9 mai et le 16 mai (2410, route 69 Nord, Val Caron ON P3N 1L3).

De même, la troisième fois que [personne nommée] s'est présentée sur la propriété, elle s'est fait accompagner d'une autre personne qui ne s'est pas identifiée, mais qui parlait le français - qui était-ce?

[4] La ville a accordé l'accès partiel aux documents visés par la demande et a invoqué le paragraphe 14 (1) (atteinte à la vie privée) de la *Loi* pour en extraire certains renseignements.

Appel MA12-541

[5] Dans cette demande, l'auteur souhait obtenir l'accès aux renseignements suivants :

Et en Français et en anglais (les 2), me fournir tous les détails des services de l'instance ([**personne nommée**], Règlements, son inspection **12 et 13 mai avril 2011** (et **autres temps**) chez moi au **2140 Route 69 Nord, Val Caron**) et ceux (autres instances du même dep't) avant lui et après depuis toutes les années; par ses rapports de lui avant, durant et après cette date et avec qui autres de la ville s'il venait avec et quelles dates; et, **avec quels voisin**, il regardait avec eux ma propriété, date et le parlé (avec les voisins et autres) et écrits; tous autres résultats. Fournir **noms des plaignant.e.s** avec **dates et mesure de plaintes**. Fournir copies de toutes données et tous photos et de toutes communications orales et écrites des instances et incluant son/leurs patrons, mon conseiller ([personne nommée]) et la Mairesse/es maires depuis 10 années; date prévue de la prochaine visite. Résultats aussi de son/leur chef.fe de section et de [personne nommée] (maire adjoint) et de la mairesse/es maires; et, qui d'autres, incluant ma mère. Ne téléphonez pas, mais écrivez si vous avez des questions. S.V.P., me poster un dossier chaque fois, que vous trouvez de l'information. S.V.P. notez aussi les noms des plaignants; et, autres renseignements qui seront utiles devant des juges de paix. Et tous les autres temps que [personne nommée] discutait de ma propriété avec [personne nommée] et/ou [personne nommée].

[6] La ville a accordé l'accès partiel aux documents visés par la demande et a invoqué l'alinéa 8 (1) d) (exécution de la loi) et le paragraphe 14 (1) de la *Loi* pour en extraire certains renseignements.

Appel MA13-45

[7] Dans cette demande, l'auteur souhait obtenir l'accès aux renseignements suivants :

Et en Français et en anglais (les 2), me fournir **tous** les détails des non-services et services notes etc. de l'instance [**personne nommée**] (Règlement), ses inspections 2004/09/22; 2004/10/20; 2005/07/25; 2006/05/12; 2007/05/23; 2007/05/23; 2007/07/05; 2007/05/27; 2007/04/27; 2007/05/15; et **autres temps**; incluant celles et ceux (autres instance du même et/ou autres dep'ts) avant lui depuis toutes les années; par des rapport avec lui avant, durant et après ces dates; et avec qui; résultats des ses visites sur ma propriété au 2410 Route 69 Nord, Val

Caron; et, tous autres résultats. **Fournir noms** des/de la/du plaignant.e.s sans les rayer avec **dates et mesures de plaintes**. Fournir copies de toutes données et toutes photos et toutes communications orales et écrites des plaignant.e.s et des instances et incluant son/ses leurs patrons, mon conseiller ([personne nommée]) et autres conseillères/conseillers actuels out du passe au Conseil de la Ville du Grand Sudbury; dates prévues des prochaines visites; et, qui d'autres incluant ma mère ([personne nommée]). Écrivez mais ne me téléphonez pas. S.V.P. me poster un dossier chaque fois, que vous trouvez de l'information ou renseignement.

[8] La ville a accordé l'accès partiel aux documents visés par la demande et a invoqué l'alinéa 8 (1) d), le paragraphe 14 (1) et l'alinéa 14 (3) b) (partie du dossier d'une enquête reliée à une contravention possible à la loi) de la *Loi* pour en extraire certains renseignements.

[9] L'auteur de la demande (désormais l'appelant) a interjeté appel des trois décisions de la ville, indiquant qu'il voulait obtenir l'accès aux renseignements non divulgués relativement à chaque demande.

[10] Pendant la médiation concernant l'appel MA12-437, la ville a rendu une décision révisée indiquant que l'article 8 (1) d) de la *Loi* s'applique aux exceptions en ce qui concerne le document 1.

[11] Pendant la médiation concernant les trois appels, la médiatrice a contacté des personnes concernées en vue d'obtenir leur consentement à la divulgation des renseignements à l'appelant. Les personnes concernées n'ont pas consenti à la divulgation des renseignements qui les concernent.

[12] Pour tous les appels, la ville maintient sa décision d'accorder l'accès partiel aux documents pertinents. L'appelant a indiqué à la médiatrice qu'il souhaite toujours obtenir l'accès aux renseignements qui n'ont pas été divulgués.

[13] Les appels n'ont pu être réglés lors de la médiation et sont donc passés au stage de l'arbitrage.

[14] J'ai envoyé un avis d'enquête à la ville et à l'appelant, qui ont fourni des observations. Ces observations ont été communiquées conformément au *Code de procédure* et à la *Directive de pratique n° 7* du CIPVP.

[15] Dans cette ordonnance, je confirme la décision de la ville de ne pas divulguer certaines parties des documents conformément à l'exception discrétionnaire fondée sur la vie privée énoncée à l'alinéa 38 b) de la *Loi* et je rejette les appels.

DOCUMENTS DEMEURANT EN LITIGE

Appel MA12-437 – les parties non divulguées des documents 1, 2, 4 et 5.

Appel MA12-541 – les parties non divulguées des documents 1, 2, et 3.

Appel MA13-45 – les parties non divulguées des documents 1 à 12, 14 et 15.

Les autres parties des documents ont été divulguées à l'appelant.

QUESTIONS EN LITIGE

- A. Les documents sont-ils soustraits à l'application de la *Loi* en vertu du paragraphe 52 (2.1)?
- B. Les documents en cause contiennent-ils des renseignements personnels au sens du paragraphe 2 (1) et, dans l'affirmative, qui concernent-ils?
- C. Les renseignements en cause sont-ils visés par l'exception discrétionnaire prévue à l'alinéa 38 b)?
- D. Les renseignements en cause sont-ils visés par l'exception discrétionnaire prévue à l'alinéa 38 a), lue en parallèle avec l'exception fondée sur l'exécution de la loi énoncée à l'alinéa 8 (1) d)?
- E. L'institution a-t-elle exercé le pouvoir discrétionnaire que lui confère l'alinéa 38 a)? Dans l'affirmative, la *Loi* devrait-elle confirmer l'exercice de ce pouvoir?

ANALYSE

A. Les documents sont-ils soustraits à l'application de la *Loi* en vertu du paragraphe 52 (2.1)?

[16] Le paragraphe 52 (2.1) est libellé comme suit :

La présente loi ne s'applique pas à un document se rapportant à une poursuite si toutes les instances à l'égard de celle-ci n'ont pas pris fin.

[17] Le paragraphe 52 (2.1) a pour objets de maintenir l'intégrité du système de justice criminelle, de faire en sorte qu'il ne soit pas porté atteinte au droit de l'accusé et de la Couronne à un procès équitable, de protéger le secret professionnel de l'avocat et

le privilège relatif au litige, et de limiter la diffusion et la publication de documents concernant une poursuite en cours¹.

[18] Le terme « poursuite » au paragraphe 52 (2.1) de la *Loi* désigne les instances découlant d'accusations criminelles ou quasi criminelles déposées en vertu d'une loi de l'Ontario ou du Canada, et peut comprendre des infractions réglementaires passibles de « véritables conséquences pénales » comme l'emprisonnement ou une amende élevée².

[19] L'expression « se rapportant à » signifie qu'il doit y avoir un rapport entre le « document » et la « poursuite ». L'expression « à l'égard de » signifie qu'il doit y avoir un rapport entre les « instances » et la « poursuite »³.

[20] Cette exclusion s'applique uniquement si toutes les instances à l'égard de la poursuite n'ont pas pris fin. Ce n'est qu'après l'expiration de toute période d'appel qu'on peut affirmer que toutes les instances à l'égard de la poursuite ont pris fin. Cette question doit être tranchée en fonction des faits de l'espèce⁴. Lorsque les instances à l'égard de la poursuite ont pris fin, la *Loi* s'applique; si l'appelant souhaite présenter une nouvelle demande d'accès aux mêmes renseignements, la ville doit rendre une décision conformément à la *Loi*.

Observations

[21] Dans ses observations, la ville a soulevé l'application possible de l'exclusion concernant les documents se rapportant à une poursuite énoncée au paragraphe 52 (2.1) de la *Loi*. Elle n'a pas invoqué cette exclusion dans les lettres de décision qu'elle a fait parvenir à l'appelant et n'a pas mentionné son application possible pendant la médiation.

[22] La ville fait valoir que les documents en cause dans les trois appels que je suis appelée à trancher se rapportent à des instances contre l'appelant, et sont par conséquent soustraits à l'application de la *Loi* en vertu de l'exclusion du paragraphe 52 (2.1). La ville explique que les renseignements que contiennent ces documents se rapportent à une infraction au Règlement municipal sur la propreté des cours n° 2009-101 et à une infraction à l'alinéa 36 (1) b) de la *Loi sur le code du bâtiment*. Elle renvoie à des documents qu'elle a joints à ses observations pour démontrer que des instances contre l'appelant sont en cours. Plus précisément, elle a joint une copie de deux dénonciations déclarées par une agente d'exécution des règlements décrivant,

¹ *Ministry of the Attorney General and Toronto Star and Information and Privacy Commissioner*, 2010 ONSC 991, 26 mars 2010, Tor. Doc. 34/91 (Div. Ct.).

² Ordonnance PO-2703.

³ *Ministry of the Attorney General and Toronto Star and Information and Privacy Commissioner*, précité; voir également *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada)* [2003] 1 RCS 66, par. 25.

⁴ Ordonnance PO-2703.

respectivement, une infraction que l'appelant aurait commise au Règlement municipal sur la propreté des cours n° 2009-101 et une infraction qu'il aurait commise à la *Loi sur le code du bâtiment*. Ces deux dénonciations indiquent que les sommations sont rapportables le 1^{er} novembre 2013 à 9 h 30.

[23] Dans ses observations, l'appelant ne réplique pas précisément aux observations de la ville portant sur l'application possible de l'exclusion énoncée au paragraphe 52 (2.1).

Analyse et conclusion

[24] Bien que la ville ait déjà divulgué la plus grande partie des renseignements contenus dans les documents, si le paragraphe 52 (2.1) s'applique, la totalité de ces documents est soustraite à l'application de la *Loi*. Pour que cette exclusion s'applique, la partie qui invoque le paragraphe 52 (2.1) doit établir ce qui suit :

- Il y a une poursuite.
- Il y a un lien entre le document et la poursuite.
- Toutes les instances à l'égard de cette poursuite n'ont pas pris fin⁵.

[25] J'ai examiné les observations des parties, y compris le résumé des circonstances entourant ces demandes que la ville a fourni. Je considère que les documents en cause ne sont pas visés par le paragraphe 52 (2.1).

[26] Les observations de la ville permettent de conclure que des accusations quasi criminelles ont été portées contre l'appelant parce qu'il aurait enfreint la *Loi sur le code du bâtiment de l'Ontario* et le Règlement municipal sur la propreté des cours n° 2009-101 de la ville, mais dans les deux cas, les renseignements qui m'ont été fournis révèlent que les comparutions à ces instances devaient avoir lieu le 1^{er} novembre 2013. Il est possible qu'elles aient été reportées à une date ultérieure, mais la ville n'a pas répondu aux demandes du CIPVP qui réclamait des renseignements à jour sur l'état de ces instances. Par conséquent, je considère que la ville ne m'a pas fourni de preuves suffisantes pour établir qu'une poursuite à laquelle les documents en cause se rapportent était en cours.

[27] Comme il n'y a pas de preuve suffisante pour conclure que les documents se rapportent à une poursuite en cours, l'exclusion du paragraphe 52 (2.1) ne s'applique pas et les documents ne sont pas soustraits à l'application de la *Loi*. Je déterminerai donc si les parties des documents que la ville n'a pas déjà divulguées à l'appelant sont soustraites à l'obligation de les divulguer en vertu des exceptions invoquées.

⁵ Ordonnance PO-3260.

B. Les documents contiennent-ils des renseignements personnels au sens du paragraphe 2 (1) et, dans l'affirmative, qui concernent-ils?

[28] En vertu de la *Loi*, différentes exceptions peuvent s'appliquer selon qu'un document contient ou non des renseignements personnels concernant l'auteur de la demande⁶. Si c'est le cas, l'accès à ces documents est régi par la partie II de la *Loi*, et les exceptions discrétionnaires de l'article 38 peuvent s'appliquer. Si les documents en cause contiennent des renseignements personnels concernant des particuliers autres que l'appelant mais non ce dernier, l'accès aux documents est régi par la partie I de la *Loi* et les exceptions énoncées au paragraphe 14 (1) peuvent s'appliquer.

[29] Pour déterminer quelles dispositions de la *Loi* peuvent s'appliquer, il faut établir si les documents contiennent des « renseignements personnels » et, le cas échéant, à qui ces renseignements ont trait. Cette expression est définie au paragraphe 2 (1) de la *Loi* :

« 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,

⁶ Ordonnance M-352.

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.

[30] La liste d'exemples donnée au paragraphe 2 (1) n'est pas exhaustive. Par conséquent, des renseignements qui n'entrent pas dans les catégories mentionnées aux alinéas a) à h) peuvent tout de même être considérés comme des renseignements personnels⁷.

[31] Les paragraphes 2 (3) et (4) se rapportent également à la définition de renseignements personnels. Ils sont libellés comme suit:

(3) 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.

(4) Il est entendu que le paragraphe (3) 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.

[32] Pour être considérés comme des renseignements personnels, des 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 »⁸.

[33] 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 particulier⁹.

⁷ Ordonnance 11.

⁸ Ordonnances P-257, P-427, P-1412, P-1621, R-980015, MO-1550-F et PO-2225.

⁹ Ordonnances P-1409, R-980015, PO-2225 et MO-2344.

[34] Pour que des renseignements soient considérés comme des renseignements personnels, il faut qu'on puisse raisonnablement s'attendre à ce que le particulier puisse être identifié si les renseignements sont divulgués¹⁰.

Observations

[35] La ville fait valoir que tous les documents en cause contiennent des renseignements personnels au sens du paragraphe 2 (1) de la *Loi*. Elle soutient que la divulgation de ces renseignements personnels permettrait à l'appelant d'identifier la ou les particuliers qui ont porté plainte contre lui.

[36] D'après la ville, les renseignements personnels contenus dans les documents comprennent le nom et l'adresse ainsi que des opinions et observations de particuliers pouvant être identifiés. La ville affirme que la divulgation de ces renseignements et le contexte dans lequel ils figurent permettraient à l'appelant de déterminer l'identité du ou des plaignants. La ville confirme que ces particuliers n'ont pas consenti à la divulgation des renseignements les concernant.

[37] L'appelant fait valoir qu'à son avis, les plaignants dans ces appels sont ses voisins, qui portent plainte contre lui depuis qu'ils ont emménagé il y a plus de 10 ans. À part ces commentaires, l'appelant n'aborde pas précisément la question de savoir si les renseignements qui n'ont pas été divulgués contiennent des renseignements personnels concernant des particuliers pouvant être identifiés. Ses observations se concentrent sur son point de vue selon lequel les plaintes contre lui ne sont pas fondées, mais cette question ne relève pas de ma compétence.

Analyse et conclusion

[38] Mon examen des documents pertinents, qui comprennent des documents recueillis par la ville, y compris des rapports sur des demandes de citoyens qui semblent décrire des plaintes, des notes manuscrites, et d'autres documents concernant des infractions à des règlements et l'application de ces règlements, m'a permis de constater que ces documents contiennent des renseignements personnels concernant l'appelant ainsi que d'autres particuliers pouvant être identifiés.

[39] Comme tous les renseignements ont trait à des plaintes formulées contre l'appelant, les documents contiennent de toute évidence des renseignements personnels qui le concernent conformément à la définition de ce terme figurant au paragraphe 2 (1) de la *Loi*. Les renseignements personnels concernant l'appelant comprennent son adresse et son numéro de téléphone [alinéa d)], des opinions et des points de vue d'une autre personne au sujet de l'appelant [alinéa g)] et son nom, qui

¹⁰ Ordonnance PO-1880, confirmée en révision judiciaire dans *Ontario (Attorney General) v. Pascoe*, [2002] O.J. No. 4300 (C.A.).

semble figurer parmi d'autres renseignements personnels qui le concernent, ou qui risque de révéler d'autres renseignements personnels à son sujet [alinéa h)].

[40] Les documents contiennent aussi des renseignements personnels concernant des particuliers autres que l'appelant pouvant être identifiés, y compris le ou les plaignants, au sens de la définition du paragraphe 2 (1) de la *Loi*. Ces renseignements comprennent leur adresse et numéro de téléphone [alinéa d)], ainsi que leur nom, qui semble figurer parmi d'autres renseignements personnels qui les concernent, ou qui risque de révéler d'autres renseignements personnels à leur sujet [alinéa h)].

[41] Par conséquent, je considère que les documents en cause contiennent des « renseignements personnels » concernant à la fois l'appelant et d'autres particuliers pouvant être identifiés, au sens de ce terme figurant au paragraphe 2 (1) de la *Loi*.

[42] Tel qu'indiqué plus haut, la partie II de la *Loi* s'applique lorsqu'un document contient à la fois des renseignements personnels concernant l'appelant et des renseignements personnels concernant d'autres particuliers pouvant être identifiés. Je dois donc déterminer s'il est approprié que les renseignements soient soustraits à l'obligation de divulgation en vertu des exceptions discrétionnaires énoncées à l'article 38.

C. Les renseignements en cause sont-ils visés par l'exception discrétionnaire prévue à l'alinéa 38 b)?

[43] L'article 38 de la *Loi* prévoit un certain nombre d'exceptions au droit général d'un particulier d'accéder aux renseignements personnels le concernant dont une institution a la garde, et qui est énoncé au paragraphe 36 (1).

[44] En vertu de l'alinéa 38 b), si un document contient des renseignements personnels sur l'auteur de la demande et sur un autre particulier, et si la divulgation de ces renseignements représenterait une atteinte injustifiée à la vie privée de cet autre particulier, l'institution peut refuser de divulguer ces renseignements à l'auteur de la demande.

[45] Cependant, même si les renseignements sont visés par l'alinéa 38 b), l'institution peut exercer son pouvoir discrétionnaire et divulguer les renseignements à l'auteur de la demande. Elle doit tenir compte à la fois du droit de l'auteur de la demande d'avoir accès aux renseignements personnels qui le concernent, ainsi que du droit à la protection de la vie privée dont jouit l'autre particulier.

[46] Les paragraphes 14 (1) à (4) donnent des indications qui aident à déterminer si la divulgation serait une atteinte injustifiée à la vie privée. Les renseignements en cause dans le présent appel ne sont visés par aucun des alinéas 14 (1) a) à e). En outre, aucun des alinéas 14 (4) a) à e) ne s'applique en l'espèce.

[47] Les critères et les présomptions prévus aux paragraphes 14 (2) et (3) permettent également de déterminer si la divulgation constitue ou non une atteinte injustifiée à la vie privée en vertu de l'alinéa 38 b).

[48] Si l'un ou l'autre des alinéas 14 (3) a) à h) s'applique, la divulgation est présumée être une atteinte injustifiée à la vie privée. Si les documents ne sont visés par aucune des présomptions prévues au paragraphe 14 (3), le paragraphe 14 (2) énumère différents faits dont l'institution peut tenir compte pour déterminer si la divulgation des renseignements personnels constituerait une atteinte injustifiée à la vie privée et si les renseignements seront soustraits à l'obligation de divulgation sauf si les circonstances sont favorables à la divulgation¹¹.

[49] Dans le cas de documents dont on demande qu'ils soient soustraits à l'obligation de divulgation en vertu de l'alinéa 38 b), la *Loi* évaluera les critères et les présomptions prévus aux paragraphes 14 (2) et (3) et établira un équilibre entre les intérêts des parties afin de déterminer si la divulgation des renseignements personnels contenus dans les documents constituerait une atteinte injustifiée à la vie privée¹².

Paragraphe 14 (3) – Présomptions

[50] En l'occurrence, la seule présomption qui pourrait être pertinente se trouve à l'alinéa 14 (3) b), libellé comme suit :

Est présumée constituer une atteinte injustifiée à la vie privée, la divulgation de renseignements personnels :

qui ont été recueillis et peuvent être identifiés comme partie du dossier d'une enquête reliée à une contravention possible à la loi, sauf dans la mesure où la divulgation est nécessaire aux fins d'instituer des poursuites judiciaires ou de continuer l'enquête;

[51] La ville soutient que les documents sont clairement visés par la présomption obligatoire prévue à l'alinéa 14 (3) b) parce qu'ils ont été recueillis et peuvent être identifiés comme partie du dossier d'une enquête relative à une contravention possible à la *Loi sur le code du bâtiment* et à des contraventions possibles à un règlement municipal.

[52] Dans ses observations, l'appelant n'aborde pas précisément la question de savoir si les renseignements personnels contenus dans les documents ont été recueillis ou peuvent être identifiés comme partie du dossier d'une enquête reliée à une

¹¹ Ordonnance P-239.

¹² Ordonnance MO-2954.

contravention possible à la loi, comme l'envisage la présomption énoncée à l'alinéa 14 (3) b) de la *Loi*.

[53] Même si aucune instance criminelle n'a été instituée contre un particulier, l'alinéa 14 (3) b) pourrait s'appliquer. Pour que cette présomption soit valable, il suffit qu'il y ait une enquête reliée à une contravention possible à la loi¹³. La présomption peut également s'appliquer à des documents créés dans le cadre d'une enquête reliée à une contravention à la loi lorsque les accusations sont ultérieurement retirées¹⁴.

[54] Après examen des documents en cause, je constate que de toute évidence, ces documents ont été recueillis dans le cadre d'une enquête reliée à une contravention possible à la loi découlant de la plainte portée contre l'appelant. Les documents en cause consistent en des formulaires de plainte, des rapports sommaires de la cause, des rapports détaillés de la cause, des avis d'infraction, des avis de non-conformité et les notes des agentes d'exécution des règlements, tous reliés à l'enquête que la ville a menée en lien avec la plainte en question. À mon avis, il est clair que ces documents ont été recueillis et peuvent être identifiés comme partie du dossier d'une enquête sur une contravention possible à la loi. Par conséquent, je conclus que la présomption prévue à l'alinéa 14 (3) b) de la *Loi* s'applique à tous les renseignements en cause contenus dans les documents et que la divulgation de ces renseignements est présumée constituer une atteinte injustifiée à la vie privée des plaignants en vertu de l'alinéa 38 b).

Paragraphe 14 (2) – Critères

[55] Le paragraphe 14 (2) prévoit des critères que la ville doit examiner pour déterminer si la divulgation de renseignements personnels constituerait ou non une atteinte injustifiée à la vie privée de la personne qui porte plainte. La liste des critères énoncés au paragraphe 14 (2) n'est pas exhaustive. La ville doit également tenir compte d'autres facteurs pertinents, même s'ils ne sont pas énumérés au paragraphe 14 (2)¹⁵. Certains de ces critères pourraient être favorables à la divulgation, alors que d'autres pourraient pencher en faveur de la protection de la vie privée.

[56] La ville prétend que le critère prévu à l'alinéa 14 (2) f) pourrait s'appliquer, faisant valoir que si les renseignements étaient divulgués, le public cesserait de fournir des renseignements à la ville pendant les enquêtes. À mon avis, ce facteur est aussi visé par le critère prévu à l'alinéa 14 (2) h). En outre, après examen des renseignements, je crois que le critère énoncé à l'alinéa 14 (2) d) pourrait être pertinent. Ces dispositions sont libellées comme suit :

¹³ Ordonnances P-242 et MO-2235.

¹⁴ Ordonnances MO-2213, PO-1849 et PO-2608.

¹⁵ Ordonnance P-99.

Aux fins de déterminer si la divulgation de renseignements personnels constitue une atteinte injustifiée à la vie privée, la personne responsable tient compte des circonstances pertinentes et examine notamment si :

d) les renseignements personnels ont une incidence sur la juste détermination des droits qui concernent l'auteur de la demande;

...

f) les renseignements personnels sont d'une nature très délicate;

...

h) le particulier visé par les renseignements personnels les a communiqués à l'institution à titre confidentiel;

...

Alinéa 14 (2) d) : Juste détermination des droits

[57] Pour que l'alinéa 14 (2) d) s'applique, l'appelant doit démontrer que :

- (1) le droit en question est un droit reconnu par la loi ou la jurisprudence, et non un droit non reconnu par la loi qui est fondé uniquement sur des motifs moraux ou éthiques;
- (2) le droit est lié à une instance qui est en cours ou qui est envisagée, et non à une instance qui a été réglée;
- (3) les renseignements personnels auxquels il demande l'accès ont une incidence sur la détermination du droit en question;
- (4) les renseignements personnels sont nécessaires pour se préparer à l'instance ou pour assurer l'impartialité de l'audience¹⁶.

[58] Dans d'autres ordonnances, il a été déterminé que l'appelant doit présenter une preuve suffisante pour établir qu'une instance est en cours ou est envisagée de façon plus ou moins définie et que cela est pertinent à la juste détermination d'un droit¹⁷.

¹⁶ Ordonnance PO-1764; voir également l'ordonnance P-312, confirmée en révision judiciaire dans *Ontario (Minister of Government Services) v. Ontario (Information and Privacy Commissioner)* (11 février 1994), Toronto Doc. 839329 (Ont. Div. Ct.).

¹⁷ Ordonnance P-443.

[59] Il a déjà été établi que pour les besoins d'une instance civile, les mécanismes de communication préalable mis à la disposition de l'auteur de la demande dans cette instance suffisent pour assurer une audience équitable, si bien que l'alinéa 14 (2) d) ne s'applique pas¹⁸.

[60] L'appelant fait valoir que la divulgation des renseignements qui ne lui ont pas été divulgués lui fournirait la preuve nécessaire pour établir que ces plaintes sont frivoles et vexatoires et n'ont aucun fondement. Les documents en cause et les observations faites par l'appelant révèlent qu'il a déjà été impliqué dans des différends relatifs à la cour. Comme l'appelant n'a pas fait d'observations précises à ce sujet, je n'ai pas de preuves suffisantes pour déterminer qu'une instance est en cours ou envisagée, comme l'exige le premier élément du critère énoncé ci-dessus. De plus, je n'ai pas assez de preuves pour déterminer que les trois autres éléments du critère s'appliquent. Plus précisément, compte tenu des renseignements personnels qui demeurent en cause, je ne dispose d'aucune preuve qui me permettrait de conclure que ces renseignements auraient une incidence sur la juste détermination des droits ou sont nécessaires pour se préparer à l'instance ou pour assurer l'impartialité de l'audience.

[61] Par conséquent, je conclus que le facteur prévu à l'alinéa 14 (2) d), favorisant la divulgation, n'est pas pertinent en l'espèce.

Alinéa 14 (2) f) : Renseignements de nature très délicate

[62] Les renseignements sont jugés de nature très délicate lorsqu'on peut raisonnablement s'attendre à ce que leur divulgation risque de causer une détresse personnelle importante¹⁹.

[63] D'après la ville, étant donné que les plaignants ont expressément refusé que soient divulgués les renseignements personnels les concernant, il serait raisonnable de s'attendre à ce que la divulgation des renseignements en cause risque de leur causer une détresse importante. Elle fait valoir que si les renseignements concernant les plaignants sont divulgués, ils ne seront plus protégés par les dispositions de la *Loi* s'appliquant à la protection de la vie privée et les plaignants perdront de façon permanente le contrôle des renseignements personnels les concernant relatifs à une enquête aux fins de l'exécution de la loi, précisant que la divulgation des renseignements à l'appelant constitue, en fait, une divulgation au monde entier.

¹⁸ Ordonnance PO-1833.

¹⁹ Ordonnances PO-2518, PO-2617, MO-2262 et MO-2344.

[64] Dans d'autres ordonnances, il a été déterminé que les renseignements personnels concernant des personnes qui sont des plaignants, des témoins ou des suspects qui sont divulgués à une institution dans le cadre d'une enquête dans laquelle elles sont impliquées sont « de nature très délicate » au sens de l'alinéa 14 (2) f)²⁰.

[65] Étant donné la nature des renseignements en cause, je conclus que les renseignements personnels qui n'ont pas été divulgués peuvent être considérés comme étant « de nature très délicate », tel que cette expression a été définie précédemment, et qu'il est raisonnable de s'attendre à ce que leur divulgation cause une détresse personnelle importante aux plaignants. Par conséquent, je conclus que ce facteur s'opposant à la divulgation est pertinent.

Alinéa 14 (2) h) : Renseignements communiqués à titre confidentiel

[66] Le critère prévu à l'alinéa 14 (2) h) favorise la protection de la vie privée. Pour qu'il s'applique, le particulier qui communique les renseignements et le destinataire s'attendent tous deux à ce que les renseignements soient traités comme des renseignements confidentiels, si cette attente est raisonnable dans les circonstances. Ainsi, l'alinéa 14 (2) h) exige que l'on évalue de manière objective si la confidentialité attendue est raisonnable²¹.

[67] La ville fait valoir que d'après les documents, il est évident que les plaignants s'attendaient raisonnablement à ce que les renseignements personnels les concernant soient traités comme des renseignements confidentiels. Elle soutient qu'il est également raisonnable de supposer que la divulgation de ces renseignements et, plus précisément, de l'identité des plaignants, serait problématique pour eux et leur causerait des inquiétudes quant à leur sécurité.

[68] À mon avis, compte tenu du contexte de cette affaire et des circonstances qui l'entourent, il serait raisonnable de s'attendre à ce que les renseignements que ces personnes, y compris les plaignants, communiquent à la ville fassent l'objet d'un certain niveau de confidentialité. Par conséquent, en l'espèce, je conclus que le facteur énoncé à l'alinéa 14 (2) h) est pertinent et favorise la protection de la vie privée des particuliers pouvant être identifiés autres que l'appelant et la non-divulgation des renseignements personnels les concernant.

Résultat absurde

[69] Tel qu'indiqué plus haut, l'appelant affirme qu'il connaît l'identité des personnes qui ont porté plainte à la ville concernant sa propriété, et il soutient que pour cette raison, les renseignements qui demeurent en cause devraient être divulgués. Je déterminerai donc si le principe du résultat absurde s'applique en l'espèce.

²⁰ Ordonnance P-1618.

²¹ Ordonnance PO-1670.

[70] Si l'auteur de la demande a fourni les renseignements lui-même ou les connaît, ces renseignements pourraient ne pas faire l'objet d'une exception en vertu de l'alinéa 38 b), car cela serait absurde et contraire à l'objet de l'exception²².

[71] Le principe du résultat absurde a déjà été appliqué dans les cas suivants :

- un auteur de demande qui voulait accéder à sa propre déclaration de témoin²³;
- un auteur de demande qui était présent lorsque les renseignements ont été fournis à l'institution²⁴;
- un auteur de demande qui connaissait manifestement les renseignements²⁵.

[72] Cependant, si la divulgation va à l'encontre de l'objet de l'exception, le principe du résultat absurde pourrait être inapplicable, même si l'auteur de la demande a fourni les renseignements ou les connaît²⁶.

[73] L'appelant soutient qu'il devrait avoir accès aux renseignements qui ne lui ont pas été divulgués. Il dit croire que compte tenu des renseignements qui lui ont été divulgués, les plaignants sont ses voisins, qui portent plainte contre lui depuis leur arrivée dans le quartier depuis plus de dix ans.

[74] En l'espèce, les seuls renseignements qui n'ont pas été divulgués à l'appelant sont des renseignements personnels concernant les plaignants. Il est possible que l'appelant connaisse leur identité, mais clairement, il n'a pas fourni ce renseignement à la ville, il n'était pas présent lorsque ces renseignements ont été fournis à l'institution et on ne peut déterminer précisément, parmi les renseignements qui n'ont pas été divulgués, ceux que l'appelant connaît manifestement.

[75] Même si l'appelant connaît l'identité des plaignants comme il l'affirme, en l'espèce, je considère que la divulgation des renseignements personnels concernant d'autres particuliers n'est pas conforme à l'objet de l'exception énoncée à l'alinéa 38 b), qui consiste à protéger la vie privée des particuliers autres que l'appelant si l'on peut démontrer que la divulgation de ces renseignements représenterait une atteinte injustifiée à leur vie privée. Comme il a été établi que la divulgation des renseignements personnels concernant les particuliers autres que l'appelant tels qu'ils figurent dans les

²² Ordonnances M-444 et MO-1323.

²³ Ordonnances M-444 et M-451.

²⁴ Ordonnances M-444 et P-1414.

²⁵ Ordonnances MO-1196, PO-1679 et MO-1755.

²⁶ Ordonnances M-757, MO-1323 et MO-1378.

documents serait une atteinte injustifiée à la vie privée, je considère que le fait de refuser cette divulgation ne donne pas un résultat absurde.

Résumé

[76] En résumé, je conclus que la présomption énoncée à l'alinéa 14 (3) b) s'applique aux renseignements personnels en cause parce que ceux-ci ont été recueillis dans le cadre d'une enquête reliée à une contravention possible à la loi. Par conséquent, la divulgation des renseignements en cause est présumée constituer une atteinte injustifiée à la vie privée des plaignants.

[77] Même si la présomption ne s'applique pas à tous les renseignements, je ne dispose pas d'une preuve suffisante pour conclure que l'un ou l'autre ou l'ensemble des critères du paragraphe 14 (2) qui favorisent la divulgation s'appliquent en l'espèce. Cependant, j'ai constaté que les critères favorisant la protection de la vie privée mais s'opposant à la divulgation énoncés aux alinéas 14 (2) f) et h) sont pertinents car les renseignements sont de nature très délicate et ont été communiqués à la ville par les plaignants à titre confidentiel. En outre, je considère que le principe du résultat absurde de n'applique pas à ces appels.

[78] Par conséquent, je conclus que la divulgation des renseignements en cause constituerait une atteinte injustifiée à la vie privée des plaignants et que l'exception discrétionnaire prévue à l'alinéa 38 b) s'applique aux renseignements à l'égard desquels elle a été invoquée.

D. Les renseignements en cause sont-ils visés par l'exception discrétionnaire prévue à l'alinéa 38 a), lue en parallèle avec l'exception fondée sur l'exécution de la loi énoncée à l'alinéa 8 (1) d)?

[79] Comme j'ai constaté que, sous réserve de mon analyse de l'exercice du pouvoir discrétionnaire par la ville ci-dessous, l'exception discrétionnaire prévue à l'alinéa 38 b) s'applique et soustrait tous les renseignements en cause à l'obligation de divulgation, il est inutile que je détermine si l'exception discrétionnaire prévue à l'alinéa 38 a) s'applique également.

E. L'institution a-t-elle exercé le pouvoir discrétionnaire que lui confère l'alinéa 38 b)? Dans l'affirmative, la Loi devrait-elle confirmer l'exercice de ce pouvoir?

[80] L'exception prévue à l'alinéa 38 b) étant discrétionnaire, l'institution doit décider de divulguer ou non des renseignements. L'institution doit exercer ce pouvoir discrétionnaire. Dans le cadre d'un appel, la Loi peut déterminer si l'institution l'a exercé ou non.

[81] Dans cette ordonnance, je constate que tous les renseignements en cause peuvent être soustraits à l'obligation de divulgation en vertu de l'exception discrétionnaire énoncée à l'alinéa 38 b). Je déterminerai donc si la ville a exercé correctement son pouvoir discrétionnaire en appliquant cette exception aux parties des documents qu'elle n'a pas divulgués. Comme il n'est pas nécessaire que je détermine si l'exception discrétionnaire prévue à l'alinéa 38 a) s'applique aux renseignements en question, il n'est pas nécessaire non plus que j'examine si la ville a exercé correctement son pouvoir discrétionnaire en appliquant cette exception.

[82] La *Loi* peut déterminer que l'institution a erré dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, par exemple, si elle :

- a agi de mauvaise foi ou à des fins erronées;
- a pris en compte des facteurs qui ne sont pas pertinents;
- a négligé de prendre en compte des facteurs pertinents.

[83] Dans un cas comme dans l'autre, le CIPVP peut renvoyer l'affaire à l'institution pour qu'elle exerce son pouvoir discrétionnaire en fonction des facteurs appropriés. Il ne peut pas se substituer à l'institution et exercer le pouvoir discrétionnaire à sa place²⁷.

[84] Les facteurs pertinents à prendre en compte comprennent ceux qui sont énumérés ci-dessous. Cependant, tous ces facteurs ne sont pas nécessairement pertinents et d'autres qui ne sont pas mentionnés pourraient l'être :

- les objets de la *Loi*, y compris les principes voulant que :
 - l'information doit être accessible au public;
 - les particuliers doivent avoir le droit d'accéder aux renseignements personnels les concernant;
 - les exceptions au droit d'accès doivent être limitées et précises;
 - la vie privée des particuliers doit être protégée;
- le libellé de l'exception et les intérêts qu'elle vise à protéger;

²⁷ Paragraphe 43 (2) de la *Loi*.

- la question de savoir si l'auteur de la demande veut obtenir les renseignements personnels qui le concernent;
- la question de savoir si le particulier a un besoin impérieux d'obtenir les renseignements ou s'il en a besoin pour des raisons humanitaires;
- la question de savoir si l'auteur de la demande est un particulier ou un organisme;
- la relation entre l'auteur de la demande et des particuliers concernés;
- la question de savoir si la divulgation augmentera la confiance du public dans le fonctionnement de l'institution;
- la nature des renseignements et la mesure dans laquelle ils sont importants ou délicats pour l'institution, l'auteur de la demande et tout particulier concerné;
- l'âge des renseignements;
- la pratique traditionnelle de l'institution relativement à des renseignements semblables.

Observations, analyse et constatations

[85] La ville fait valoir qu'elle a exercé de bonne foi son pouvoir discrétionnaire de ne pas divulguer les renseignements qui demeurent en cause. Elle soutient qu'elle a divulgué le plus possible de renseignements, à l'exception seulement des renseignements personnels à l'égard desquels elle n'a pas obtenu le consentement nécessaire pour les divulguer. Elle affirme qu'elle a tenu compte des objets de la *Loi* et établi un équilibre entre le droit d'accès à l'information de l'appelant et le droit à la protection des renseignements personnels conféré aux plaignants.

[86] L'appelant ne fait pas d'observations particulières concernant la décision discrétionnaire de la ville de ne pas divulguer les renseignements en cause mais il fait plusieurs commentaires pertinents. Il dit accepter qu'en règle générale, les renseignements personnels concernant les personnes pouvant être identifiées devraient être protégés, mais pas dans les situations où ils pourraient entacher la réputation d'une personne innocente.

Analyse et constatations

[87] Comme il en a été question précédemment, la *Loi* ne peut se substituer à l'institution et exercer le pouvoir discrétionnaire à sa place. Compte tenu de mon

examen des observations et des renseignements en cause dans le présent appel, je suis convaincue que la ville a exercé correctement son pouvoir discrétionnaire en décidant de ne pas divulguer les renseignements en cause contenus dans les documents en vertu de l'alinéa 38 b). La ville a tenu compte de la nature des renseignements dont elle a refusé la divulgation, de leur caractère délicat et de leur importance, de l'intérêt de l'appelant dans ces renseignements ainsi que des objets de la *Loi*.

[88] Je conclus que la ville a exercé correctement et de bonne foi son pouvoir discrétionnaire en appliquant l'exception prévue à l'alinéa 38 b) et en refusant de divulguer les renseignements personnels concernant les plaignants. Elle a tenu compte du fait que la divulgation de renseignements personnels reliés à des particuliers pouvant être identifiés serait présumée constituer une atteinte injustifiée à la vie privée en vertu de l'alinéa 14 (3) b) de la *Loi*. Elle a également tenu compte du fait que, dans le contexte de l'enquête sur la plainte, les renseignements personnels étaient d'une nature très délicate et avaient été communiqués à titre confidentiel, deux facteurs s'opposant à la divulgation énumérés aux alinéas 14 (2) f) et h).

[89] Je reconnais que l'appelant a dit connaître les renseignements personnels concernant les plaignants et que la majeure partie des renseignements personnels qui, selon lui, ont été extraits des documents lui avaient déjà été divulgués devant la cour. Cependant, la divulgation de renseignements en vertu de la *Loi* est un processus distinct de ce qui se passe dans le contexte d'un différend juridique et soulève des préoccupations et des considérations différentes. En outre, il a déjà été établi que pour les fins d'une instance, les mécanismes de communication préalable mis à la disposition de l'auteur de la demande dans cette instance suffisent pour assurer une audience équitable²⁸. De mon point de vue, je n'ai reçu aucune preuve me permettant de tirer une conclusion différente dans le présent appel.

[90] Après avoir examiné les documents attentivement, je constate que la ville a divulgué la majorité des renseignements concernant l'appelant mais pas les renseignements personnels concernant d'autres personnes pouvant être identifiées, dont les plaignants. À mon avis, compte tenu de la nature des renseignements qui ont été extraits ainsi que du droit à la vie privée des particuliers concernés qui peuvent être identifiés, la ville a exercé son pouvoir discrétionnaire de ne pas divulguer les renseignements prévu à l'alinéa 38 b) et ce faisant, elle a tenu compte uniquement de facteurs appropriés. Par conséquent, je confirme que l'exercice du pouvoir discrétionnaire a été raisonnable et conclus qu'il était approprié de ne pas divulguer les renseignements qui ont été extraits des documents en vertu de l'alinéa 38 b).

²⁸ Ordonnance PO-1833.

ORDONNANCE

Je confirme la décision de la ville et je rejette les appels.

Original signed by : _____
Catherine Corban
Arbitre

_____ Le 17 décembre 2014