



**Information and Privacy  
Commissioner/Ontario**

**Commissaire à l'information  
et à la protection de la vie privée/Ontario**

# **ORDONNANCE MO-2104**

## **Appel MA-050187-1**

### **Corporation de la ville de Hawkesbury**



Tribunal Services Department  
2 Bloor Street East  
Suite 1400  
Toronto, Ontario  
Canada M4W 1A8

Services de tribunal administratif  
2, rue Bloor Est  
Bureau 1400  
Toronto (Ontario)  
Canada M4W 1A8

Tél. : 416 326-3333  
1 800 387-0073  
Télec. : 416 325-9188  
ATS : 416 325-7539  
<http://www.ipc.on.ca>

## NATURE DE L'APPEL

La corporation de la ville de Hawkesbury (la « ville ») a reçu une demande d'accès aux renseignements suivants en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée* (la « Loi ») :

- Des copies de l'article 4.22, règlements concernant les terrains de stationnement, et de l'article 26, application et sanctions, du règlement municipal 34-78;
- Des copies de documents concernant six documents joints à la demande;
- Des copies des autorisations écrites du propriétaire de [propriété] permettant la délivrance de permis de construire et d'occupation pour [personne], locataire, ou ses entreprises;
- Des copies de toutes les demandes de permis de construire et de tous les permis d'occupation ainsi que des permis délivrés pour [propriété] ou [propriété] pour la période allant d'avril 1990 à mai 1996.

La ville a envoyé à l'auteur de la demande une lettre l'informant de son intention de proroger de 14 jours le délai imparti pour rendre sa décision.

Par la suite, la ville a accordé l'accès à tous les documents pertinents qu'elle a pu localiser. Cependant, dans sa lettre de décision, elle a indiqué qu'elle était incapable de répondre à trois éléments de la demande. En premier lieu, la ville a dit n'avoir pu localiser les rapports du Comité consultatif sur l'aménagement du territoire pour la période allant du 22 octobre 1991 au 12 octobre 1993, dont certains étaient visés par la demande. En deuxième lieu, la ville a renvoyé l'auteur de la demande à son avocat concernant les renseignements relatifs à la poursuite qui opposait la ville et l'auteur de la demande. En troisième lieu, la ville a indiqué qu'elle n'avait pas de correspondance concernant la délivrance de permis aux entreprises, car en 1992, ces permis étaient délivrés par la police municipale de Hawkesbury.

L'auteur de la demande et la ville ont correspondu par la suite au sujet de la demande. Pendant cette période, l'auteur de la demande a soutenu que d'après lui, il existait d'autres documents, et il a demandé à consulter l'original de la demande de permis de construire d'une entreprise particulière datée du 2 septembre 1992. L'accès à une copie de cette demande lui avait déjà été accordé.

La ville lui a fait parvenir une lettre de décision selon laquelle tous les dossiers où aurait pu se trouver la demande de permis de construire avaient été examinés et que le document original était introuvable.

L'auteur de la demande (désormais l'appelant) a interjeté appel de la décision de la ville.

Pendant la médiation, l'appelant a précisé qu'à son avis, il existe des documents supplémentaires. Il demande notamment l'accès à des rapports du Comité consultatif sur l'aménagement du territoire pour la période allant du 22 octobre 1991 au 8 novembre 1993. Il a également dit au médiateur qu'il craignait que certains de ces documents n'aient été détruits en contravention du calendrier de conservation des documents de la ville.

La ville soutient qu'elle a fait toutes les démarches normales en vue de localiser tous les documents visés par la demande, y compris les rapports du Comité consultatif sur l'aménagement du territoire pour la période désignée par l'appelant. La question de savoir si la ville a fait des recherches raisonnables en vertu de l'article 17 de la *Loi* est donc en cause dans cet appel.

L'appelant a également dit au médiateur qu'il demande toujours l'accès à l'original de la demande de permis de construire d'une entreprise particulière datée du 2 septembre 1992. En réponse à sa demande, la ville lui a donné accès à une copie de cette demande, et affirme ne pouvoir localiser l'original. L'accès au document original en vertu du paragraphe 23 (2) est donc également en cause dans cet appel.

Comme aucune autre question n'a été réglée pendant la médiation, le dossier est passé à l'étape de l'arbitrage.

J'ai entrepris mon enquête en envoyant à la ville une copie d'un avis d'enquête énonçant les faits et les questions en cause dans cet appel. La ville a fait parvenir des observations. J'ai ensuite envoyé une copie de l'avis d'enquête à l'appelant avec une copie de toutes les observations de la ville. L'appelant a ensuite fait parvenir ses propres observations.

## **ANALYSE**

### **RECHERCHE DE DOCUMENTS VISÉS PAR LA DEMANDE**

Lorsque l'auteur de la demande soutient qu'il existe des documents autres que ceux que l'institution a identifiés, il faut déterminer si l'institution a mené des recherches raisonnables pour localiser les documents aux termes de l'article 17 [ordonnances P-85, P-221 et PO-1954-I]. Si je considère que les recherches étaient raisonnables dans les circonstances, je confirmerai la décision de l'institution. Sinon, je pourrai ordonner d'autres recherches.

La *Loi* n'oblige pas l'institution à prouver hors de tout doute qu'il n'existe pas d'autres documents. Cependant, l'institution doit fournir une preuve suffisante démontrant qu'elle a pris des mesures raisonnables pour identifier et localiser les documents visés par la demande [ordonnance P-624].

Bien que l'auteur de la demande puisse rarement indiquer avec précision les documents que l'institution n'a pas identifiés, il doit quand même s'appuyer sur des motifs raisonnables pour soutenir leur existence.

## Observations

### *Observations de la ville*

La ville a été appelée à fournir un résumé écrit, sous forme d'affidavit, de toutes les mesures prises en réponse à la demande. La ville a déposé un affidavit fait sous serment devant le greffier intérimaire, qui a expliqué comment les documents permanents sont conservés dans la ville :

Il est à noter que tous nos documents permanents sont conservés et préservés dans un lieu sûr, soit dans la voûte ou sous clé dans nos bureaux ou dans le sous-sol. Aucun registre n'existe pour les documents permanents qui ont été détruits car ceux-ci doivent obligatoirement être gardés.

Les documents en cause dans cet appel sont considérés comme étant des documents permanents.

Dans les parties de l'affidavit qui portent sur les recherches que la ville a effectuées pour localiser les documents qui, selon l'appelant, doivent nécessairement exister, c'est-à-dire les rapports du Comité consultatif sur l'aménagement du territoire pour la période allant du 22 octobre 1991 au 8 novembre 1993 et l'original de la demande de permis de construire datée du 2 septembre 1992, la ville donne des précisions sur l'historique du classement de tels rapports et explique que certains d'entre eux sont introuvables pour les raisons suivantes :

Il est à noter que les procès-verbaux des réunions du Comité de l'aménagement du territoire ont été préparés par le Service du greffe, ceci jusqu'en novembre 1991. Tout ces procès-verbaux sont disponibles. Par la suite, le Directeur générale de l'époque ... a modifié cette procédure et les comptes rendus n'étaient plus remis au Bureau du greffier pour être classés avec les documents permanents. De plus, ce dossier était sous la direction unique du Directeur générale de l'époque ... jusqu'à son départ en 1995, et l'information ne semble pas avoir été intégré au système de classement central. À titre d'information, depuis les années 2000, tout compte rendu original est remis au Bureau du greffe et classé avec les documents permanents.

Après maintes recherches, la demande original de permis de construction du 2 septembre 1992 (dont une copie lui a été transmise) ainsi que certain comptes-rendus de l'aménagement du territoire entre la période du 22 octobre 1991 au 8 novembre 1993 sont introuvables malgré toutes les démarches et les recherches que j'ai effectuées ainsi que par le personnel pour tenter de retrouver ces documents et j'ai informé [l'appellant] que si nous les retrouvions, j'étais pour communiquer avec lui.

Dans l'affidavit, le greffier intérimaire décrit les recherches qui ont été effectuées en vue de localiser les documents manquants :

Après avoir effectué des recherches exhaustive, quatre de ces comptes-rendus ont été retrouvés. Ceux-ci étaient classés dans les registres des comptes-rendus des Travaux publics. Les dates de ces réunions étaient le 9 février 1993, le 17 août 1993, le 7 septembre 1993 et le 18 octobre 1993 ... [A]ucun de ces quatre comptes-rendus ne discutaient de ce dossier [de l'appellant] ... Quelques jours plus tard, j'ai retrouve deux autres comptes rendus, soit celui du 21 octobre 1991 et du 19 novembre 1991. Le dossier [de l'appellant] n'a pas été discuté lors de ces réunions...

J'ai fait des recherches dans le dossier de la poursuite de [l'appellant]. Aucun des documents en cause n'y était classé.

Des recherches ont également été effectuées dans les dossiers classé par ... [la] secrétaire administrative ... [du] directeur général de la Corporation de la ville de Hawkesbury durant cette période. [Le directeur générale] avait été embauché le 30 septembre 1991 jusqu'à son départ en 1995. J'ai consulté tous les documents [du directeur général] avec l'aide ... [du secrétaire administrative aux Services techniques. De plus, nous avons également consulté les dossiers du maire de l'époque ... Nous n'avons retracé aucun compte-rendu du Comité de l'aménagement du territoire, ni la demande original du permis de construction du 2 septembre 1992.

[Le] commis-dactylo III au Services du greffe, à ma demande, a effectué des recherches additionnelles dans les comptes rendus et les procès-verbaux des années 1991, 1992 et 1993 et également dans le registres des années ultérieures et antérieures pour s'assurer que ceux-ci n'y auraient pas été classés par erreur. Aucun des comptes-rendus recherchés n'y étaient classés.

J'ai également fait des recherches dans des dossiers archivé dans le sous-sol, sans aucun résultat.

J'ai demandé ... [au] coordinateur des systèmes d'information d'effectuer des recherches dans notre système informatique ainsi que de vérifier si nous avons des disquettes pour les années 1991-1992 et 1993. Aucun des document en cause n'a été retracé sur ces disquettes.

La question qui est en litige est le « caractère raisonnable des recherches ». Je crois sincèrement que toutes les démarches et les recherches possibles pour localiser les documents ont été effectuées par moi-même ainsi que par le personnel de la Corporation de la ville de Hawkesbury.

Après toutes mes recherches, ma conclusion est qu'il est évident que ces documents on déjà existés car ceux-ci ont été approuvés par le Conseil municipal lors des assemblées ordinaires du Conseil. Toutefois, ces derniers demeurent

introuvables. En effet, aucun registre indique que ces documents ont été détruits. Par ailleurs, les documents permanents ne sont pas détruits.

...

Le présent affidavit est fait à l'appui de la décision de la Corporation de la ville de Hawkesbury de ne pas être en mesure de lui remettre les documents énumérés ci-après puisque toutes les démarches possibles ont été effectuées pour retrouver tous les documents pertinents et après d'innombrables recherches, nous ne les avons pas retrouvés :

- Comptes- rendus de l'aménagement du territoire du :  
5 février 1992 -- 24 mars 1992 -- 14 avril 1992 -- 12 mai 1992 -- 10 juin 1992 -- 10 août 1992 -- 8 septembre 1992 -- 13 avril 1993 -- 11 mai 1993 -- 8 juin 1993;et
- La demande originale d'un permis de construction du 2 septembre 1992.

[C]e présent affidavit n'est pas fait à aucune autre fin.

### ***Observations de l'appelant***

L'appelant a fourni deux séries d'observations, la première après avoir reçu une lettre l'informant qu'un avis d'enquête avait été envoyé à la ville, et la seconde après avoir reçu un avis d'enquête et une copie des observations de la ville, de même qu'une invitation à faire des observations. Dans sa seconde série d'observations, l'appelant demande que sa première lettre, présentée avant qu'il n'ait reçu l'avis d'enquête et examiné les observations de la ville, soit également considérée comme faisant partie de ses observations.

Dans sa première série d'observations, l'appelant décrit ses rapports avec la ville qui ont donné lieu à sa demande. Il est d'avis que la ville aurait fait des déclarations contradictoires et pris des mesures douteuses qui, selon lui, portent à croire qu'il devrait exister d'autres documents pertinents.

Premièrement, l'appelant soutient que d'après les résumés des rapports annuels qu'il a consultés, 14 rapports du Comité consultatif sur l'aménagement du territoire publiés en 1992 et 1993 sont manquants. Dans un communiqué, la ville a confirmé seulement que cinq rapports de ce comité ne pouvaient être localisés même s'ils avaient été classés documents « permanents » et n'auraient donc pas dû être détruits.

L'appelant soutient que d'après les reportages diffusés dans les médias sur ce communiqué, des responsables de la ville ont également indiqué que ces documents n'avaient pas été détruits parce qu'il n'existe aucun registre qui pourrait attester de cette destruction. L'appelant affirme qu'il a demandé à la ville de consulter les registres de destruction, mais que la ville a expliqué qu'il n'y

en avait pas. L'appelant se demande comment il se fait que la ville affirme, d'une part, que rien n'indique dans les registres de destruction que les documents en cause ont été détruits et, d'autre part, qu'il n'existe pas de tels registres.

L'appelant se demande aussi pourquoi, compte tenu du fait qu'aucun document n'a été détruit, il n'est pas autorisé à consulter une copie de l'original de la demande de permis de construire datée du 2 septembre 1992, et pourquoi la ville n'a pu localiser qu'une petite partie des documents qui devraient exister.

L'appelant m'a fourni une copie de la demande de permis de construire datée du 2 septembre 1992, qui porte une inscription selon laquelle la ville l'a reçue le 3 septembre 1992.

L'appelant affirme également ce qui suit :

La Ville de Hawkesbury maintient donc que [la] rencontre du 8 septembre 1992 avec le Comité consultatif sur l'aménagement du territoire est un des comptes-rendus introuvables main non détruit. J'ai demandé dans ma lettre du 4 novembre 2005 au conseiller municipal de la Ville de Hawkesbury, [conseiller nommée], de me « confirmer si il était présent comme conseiller municipal et membre du Comité consultatif sur l'aménagement du territoire lors de la réunion du 8 septembre 1992 ». Or malgré que ce document soit introuvable, la Ville m'a confirmé dans sa lettre du 18 novembre 2005 que le conseiller [nommée] 'était à la réunion du 8 septembre 1992. Ceci est une autre preuve que la Ville possède ce compte-rendu et qu'elle refuse d'en remettre une copie considérant son importance dans le dossier. Personne ne peut confirmer la présence d'une personne à une réunion de Comité sans nécessairement consulter le compte-rendu et vérifier les présences.

Dans sa seconde lettre, l'appelant affirme ce qui suit :

La municipalité a manipulé l'information en indiquant qu'elle « n'a pas retrouvé de registre de la destruction des copies originales des comptes-rendus » considérant que les originaux de ces documents doivent être gardés en permanence et ne devraient jamais se retrouver sur le registre des documents détruits mais elle a maintenu l'ambivalence en omettant de mentionner qu'elle était délinquante depuis plus de 16 ans de n'avoir pas respecté son règlement No. 22-88 qui mentionne son obligation d'avoir un registre indiquant la destruction des documents non permanents.

...

En vertu de son règlement No. 22-88 la Ville de Hawkesbury doit garder en permanence les originaux des comptes-rendus du Comité consultatif sur l'aménagement du territoire. Les copies, ci-inclues, des comptes-rendus des 13 octobre 1992 et 9 décembre 1992 sont conformes à la vérification des registres

que nous avons faite. Pour des originaux, certaines pages de ces comptes-rendus sont illisibles et n'ont pas la signature requise du président du Comité! Ce ne sont que quelques exemples parmi tant d'autres qui démontre la désorganisation de la Ville comme l'indiquait l'avocat ... en terminant la lettre du 10 mars 1999 : « ...surtout compte tenu de la confusion dans laquelle la ville est plongée ».

...

### **Analyse et conclusions**

À mon avis, il y a des indications convaincantes selon lesquelles il pourrait exister d'autres documents visés par la demande de l'appelant. D'après les observations de l'appelant ainsi que celles de la ville, il est évident qu'il devrait exister d'autres rapports du Comité consultatif sur l'aménagement du territoire pour la période allant du 22 octobre 1991 au 8 novembre 1993, et que la ville devrait y avoir accès. De même, si l'appelant a une copie de la demande de permis de construire, il s'ensuit qu'à un moment donné, l'original de cette demande datée du 2 septembre 1992 existait et a été reçu par la ville et devrait donc figurer dans ses dossiers.

Selon les renseignements fournis dans l'affidavit de la ville, tous les documents permanents de la ville sont conservés sur place au sous-sol, et ne sont pas détruits. Comme les documents en cause sont classés documents permanents, il existe une preuve solide indiquant qu'il pourrait y avoir d'autres documents visés par la demande. La ville ne nie pas l'existence de tels documents mais soutient qu'elle ne peut tout simplement pas les localiser.

Comme nous l'avons indiqué plus haut, lorsque l'appelant soutient qu'il existe des documents autres que ceux que l'institution a identifiés, il faut déterminer si l'institution a mené des recherches raisonnables pour localiser les documents en vertu de l'article 17 de la *Loi*. La *Loi* n'oblige pas l'institution à prouver hors de tout doute qu'il n'existe pas d'autres documents. Cependant, la ville doit fournir une preuve suffisante démontrant qu'elle a pris des mesures raisonnables pour identifier et localiser les documents visés par la demande [ordonnance P-624].

En l'espèce, la ville a décrit de façon claire et détaillée tous les efforts qu'elle a déployés pour localiser les documents manquants qui étaient visés par la demande de l'appelant. Elle explique pourquoi elle ne peut localiser des documents qui ont été produits sur une longue période et pourquoi ces documents ne semblent pas avoir été classés avec les documents permanents, comme cela a été fait avant et après la période en question. La ville énumère également les personnes qu'elle a consultées en vue de localiser les documents manquants et les endroits où elle a mené des recherches, et précise que d'autres recherches ont été effectuées dans tous les documents et procès-verbaux de réunions produits en 1991, 1992 et 1993. Enfin, bien qu'elle ait pu localiser certains rapports du Comité consultatif sur l'aménagement du territoire pour la période en cause, la ville précise, dans son affidavit, que ces rapports ont été trouvés par hasard dans différents dossiers concernant d'autres services ou réunions de comités, ce qui, à mon avis, démontre que la ville a mené des recherches très approfondies.

Il me semble troublant que la ville soit incapable de localiser un certain nombre de documents produits sur une longue période et qui sont considérés comme étant « permanents », malgré un certain nombre de recherches approfondies. Cette incapacité remet en cause l'intégrité de la procédure d'accès à l'information. Cependant, je n'ai pris connaissance d'aucune preuve selon laquelle cette situation serait attribuable à la mauvaise foi de la ville. Selon les renseignements que celle-ci a fournis, renseignements que je juge crédibles et convaincants, je considère que la ville m'a fourni des éléments de preuve suffisants pour démontrer qu'elle a déployé des efforts raisonnables pour identifier et localiser les documents visés par la demande. Je juge donc que la ville a mené des recherches raisonnables dans les circonstances pour localiser les documents visés par la demande.

### **DEMANDE DE CONSULTATION DES ORIGINAUX**

Le paragraphe 23 (2) de la *Loi* est libellé comme suit :

La personne responsable, dans la mesure du possible, donne à la personne qui en fait la demande, l'occasion de consulter un document en totalité ou en partie.

On peut accorder l'accès à un document de deux façons : en permettant son inspection ou en fournissant une copie. Cette disposition indique que ce choix revient surtout à l'auteur de la demande dont la demande a été acceptée. Cependant, l'institution peut rejeter le mode de consultation choisi s'il lui est trop difficile de l'offrir. Voici des exemples de situations où ce pourrait être le cas :

- Le document est très volumineux;
- La reproduction du document représenterait un fardeau indu pour l'institution;
- Seule une partie du document doit être divulguée et il n'est pas possible d'en permettre l'inspection sans divulguer le reste du document.

Le paragraphe 23 (2) est une disposition obligatoire, qui s'applique sauf si cela est trop difficile pour l'institution. En d'autres mots, à moins que l'institution n'ait établi qu'il lui est trop difficile de donner à l'auteur de la demande l'occasion d'examiner un document original, la personne responsable *doit* lui donner cette occasion sur demande [ordonnance PO-1679].

Dans cet appel, l'appelant demande l'accès à l'original de la demande de permis de construire d'une compagnie particulière, qui est datée du 2 septembre 1992. Dans son affidavit, comme il est décrit plus haut, la ville indique qu'elle n'a pu localiser cet original malgré des recherches nombreuses et approfondies.

Comme l'appelant a en sa possession une copie de ce permis de construire qui, selon le tampon de la ville, a été « reçu » le 3 septembre 1992, il est évident qu'à un moment donné, la ville avait

localisé ce permis. Encore une fois, il me semble troublant que malgré ces recherches poussées, ce document n'ait pas été trouvé.

Néanmoins, comme je considère que la ville a mené des recherches raisonnables pour localiser les documents visés par la demande, y compris l'original du permis de construire daté du 2 septembre 1992, je suis convaincue que la ville n'est pas en mesure de permettre à l'appelant de consulter le document original en vertu du paragraphe 23 (2). Par conséquent, cette partie de l'appel n'a plus de raison d'être, et il serait inutile de trancher la question de savoir si l'appelant devrait se voir accorder l'accès au document original.

## **ORDONNANCE**

Je considère que la ville a mené des recherches raisonnables pour localiser les documents visés par la demande et je rejette l'appel.

Original signed by : \_\_\_\_\_

Catherine Corban

Arbitre

\_\_\_\_\_ 19 Octobre 2006