

Information and Privacy Commissioner,
Ontario, Canada



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

ORDONNANCE PO-3344

Appel PA12-531

Ministère des Services gouvernementaux

Le 29 mai 2014

Résumé : L'auteur de la demande a demandé l'accès à une demande présentée par un autre particulier (l'appelant) en vertu de la *Loi*. Le ministère a décidé d'accorder l'accès à la demande de l'appelant, et ce dernier a interjeté appel de cette décision. La présente ordonnance confirme la décision du ministère de divulguer la demande, car l'appelant l'a présentée à titre professionnel et non personnel. Par conséquent, cette demande ne contenait pas de renseignements personnels le concernant et n'était pas visée par l'exception énoncée au paragraphe 21 (1).

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, paragraphes 2 (1) (définition de « renseignements personnels ») et 21 (1).

Ordonnances pertinentes : PO-2225, PO-2764.

CONTEXTE

[1] Le ministère des Services gouvernementaux (le « ministère ») a reçu de la part d'un auteur de demande (l'« auteur de demande initial ») une demande d'accès à une autre demande d'accès précisée en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* (la « *Loi* »).

[2] Après en avoir informé une partie concernée et avoir pris connaissance de la position de celle-ci au sujet de la divulgation, le ministère a décidé d'accorder l'accès complet à la demande à l'auteur de demande initial.

[3] La partie concernée (qui est maintenant l'appelant) a interjeté appel de la décision.

[4] Pendant la médiation, l'appelant a indiqué que la demande pourrait être divulguée à l'auteur de demande initial, à la condition que son nom et ses coordonnées ne soient pas communiqués. Le ministère a maintenu sa position selon laquelle la demande devrait être divulguée dans sa totalité.

[5] La médiation n'ayant pas permis de régler le différend, l'appel est passé au stade de l'arbitrage, dans le cadre duquel un arbitre mène une enquête en vertu de la *Loi*.

[6] J'ai commencé mon enquête en envoyant un avis d'enquête énonçant les faits et les enjeux de cet appel au ministère et à l'auteur de demande initial.

[7] Le ministère a fourni des observations en réponse à cet avis. L'auteur de demande initial a indiqué qu'il n'avait rien à ajouter à sa demande initiale. J'ai ensuite envoyé un avis d'enquête à l'appelant avec une copie des observations du ministère. L'appelant a répondu en présentant ses propres observations.

EXPOSÉ

[8] 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, adressée par le particulier à une institution, ainsi 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.

[9] La liste d'exemples donnée au paragraphe 2 (1) n'est pas exhaustive. Par conséquent, les renseignements qui n'entrent pas dans les catégories mentionnées aux alinéas a) à h) peuvent tout de même être considérés comme des renseignements personnels¹.

[10] 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 le particulier exerce des activités commerciales ou des attributions professionnelles ou officielles depuis son logement et que ses coordonnées se rapportent à ce logement.

¹ Ordonnance 11.

[11] Si les renseignements constituent des renseignements personnels concernant l'appelant, le paragraphe 21 (1) interdit au ministère de les divulguer à l'auteur de demande initial à moins que l'une des exceptions énoncées aux alinéas a) à f) du paragraphe 21 (1) de la *Loi* ne s'applique. En l'occurrence, si les renseignements constituent des renseignements personnels concernant l'appelant, il semble que la seule exception qui s'appliquerait en l'espèce serait l'alinéa 21 (1) f), qui permet la divulgation de renseignements dans la mesure où elle ne constitue pas une atteinte injustifiée à la vie privée.

[12] L'alinéa 21 (1) f) est libellé comme suit :

La personne responsable ne divulgue des renseignements personnels qu'au particulier concerné par ceux-ci, sauf [...] :

[si] la divulgation ne constitue pas une atteinte injustifiée à la vie privée.

Observations du ministère

[13] Le ministère soutient que les renseignements faisant l'objet du différend ne font pas partie des renseignements personnels de l'appelant et que la demande d'accès de l'appelant vise des renseignements qui concernent seulement des aspects professionnels ou commerciaux de l'appelant².

[14] Le ministère fournit l'explication suivante :

L'appelant a demandé accès à des propositions qui émanent de soumissionnaires, tant acceptés que rejetés, dans le cadre d'un appel d'offres pour approvisionnement destiné aux médiateurs et arbitres des « Services financiers de l'Ontario ». Lorsqu'il a étudié la question visant à savoir si le nom et les coordonnées de l'appelant avaient trait à des aspects personnels ou professionnels et commerciaux, le ministère a effectué une simple recherche sur Internet et a remarqué que l'appelant travaille, en ce moment, comme arbitre, médiateur et enquêteur en milieu de travail. La biographie de l'appelant apparaît sur le site [site Web nommément désigné], décrite comme une société d'arbitrage de niveau international. Elle indique que l'appelant est le fondateur, le président et le PDG [président-directeur général] de la société. Ladite biographie décrit l'appelant comme étant avocat, arbitre et médiateur. Elle indique de plus qu'il est actuellement membre de [institut nommément désigné]. ...

² Le ministère affirme faire fond sur les ordonnances suivantes pour tirer cette conclusion : MO-2635, MO-2761, PO-1998, PO-2488, PO-2649 et PO-2764.

[15] Le ministère affirme qu'« [e]n résumé, l'appelant est actuellement travailleur autonome et possède une entreprise dans le secteur des règlements extrajudiciaires des différends. »

[16] Le ministère observe également :

L'appelant a indiqué au Ministère qu'il désirait voir comment les demandes de propositions, autrement dit les soumissions, étaient préparées. L'appelant n'a pas soumissionné lors de l'appel d'offres pour approvisionnement mentionné dans sa lettre de demande d'accès. Le ministère est cependant convaincu qu'il avait un intérêt commercial, plutôt que personnel, dans les renseignements visés par sa demande étant donné que l'objet de l'appel d'offres pour approvisionnement était identique ou lié à celui de son entreprise. Le ministère en conclut que l'appelant effectuait des recherches liées à ses activités commerciales et professionnelles, pour découvrir, par exemple, comment d'autres médiateurs et arbitres rédigeaient ou structuraient leurs soumissions, ou qu'il cherchait à obtenir des renseignements sur ses concurrents.

[17] À l'appui de sa position, le ministère ajoute que « l'appelant semblait utiliser les coordonnées de son entreprise dans sa lettre de demande d'accès ». Il fait valoir qu'une recherche en ligne lui a permis de trouver un profil d'entreprise pour « l'entreprise de l'appelant » sur le site Web d'Industrie Canada, sous l'onglet Réseau des entreprises canadiennes.

[18] Le ministère affirme :

Ce profil révèle que l'adresse postale et l'adresse du site de l'entreprise de l'appelant étaient identiques aux coordonnées qui figurent dans sa lettre de demande d'accès. En conséquence, le ministère a conclu que l'appelant a utilisé son adresse commerciale lorsqu'il a présenté sa demande d'accès.

[19] S'appuyant sur *London Property Management Association v. City of London*³, le ministère soutient que si les coordonnées qui figurent dans la lettre de demande de l'appelant sont celles de sa résidence, « ces renseignements ne devraient pas être considérés comme étant des "renseignements personnels" étant donné que l'appelant exploite une entreprise à partir de son domicile et qu'il s'agit de ses coordonnées en tant qu'entrepreneur ».

[20] En outre, le ministère soutient que si les coordonnées de l'appelant correspondent à celles de sa résidence, elles sont exclues de la définition de « renseignements personnels » en vertu des paragraphes 2 (3) et (4) de la *Loi*.

³ 2011 ONSC 4710.

[21] Le ministère s'appuie sur l'ordonnance PO-2764 pour étayer sa conclusion selon laquelle les renseignements en cause ne sont pas des renseignements personnels qui concernent l'appelant, et observe :

Lorsqu'il en est venu à sa décision sur l'accès, le Ministère était convaincu que, vu le contexte de la présente demande, rien au sujet du nom de l'appelant ne révélerait, si divulgué, quoi que ce soit de nature personnelle au sujet de ce dernier. Bien que l'appelant ait indiqué au Ministère qu'il a présenté la demande d'accès à titre personnel, tous les autres faits mentionnés ci-dessus suggéraient au Ministère que l'appelant avait déposé sa demande d'accès en sa qualité de professionnel et d'entrepreneur et pour des raisons commerciales.

[22] En conclusion, le ministère soutient que le nom et les coordonnées de l'appelant, qui figurent dans sa demande, ne sont pas des renseignements personnels, puisqu'ils ont trait à l'appelant en sa qualité de professionnel et d'entrepreneur et non pas à titre personnel. En conséquence, le ministère soutient que l'exception obligatoire prévue par l'article 21 (1) ne s'applique pas.

Observations de l'appelant

[23] L'appelant s'oppose à l'interprétation que le ministère a fait de sa demande. Il affirme que même s'il a ajouté un titre professionnel à sa signature dans la demande, il a présenté celle-ci à titre personnel et non professionnel.

[24] Il observe :

Par ailleurs, dans leur soumission, [le ministère] affirme maintenant qu'étant donné que je suis arbitre agréé et membre [d'un institut nommément désigné], c'est une confirmation que j'ai déposé ma demande d'information à titre commerciale. Il n'en rien et il serait erroné de conclure que ladite demande a été faite à titre commercial. ...

[25] L'appelant explique :

Tel que je l'ai toujours soutenu, j'ai un intérêt personnel en médiation et l'arbitrage et j'ai déposé ma demande en mon nom personnel. Si je voulais déposer ma demande à titre professionnel, j'aurais utilisé le nom de [entreprise nommément désignée], la firme pour laquelle je travaille. Ce ne fut pas le cas, car je voulais tout simplement savoir, à titre d'intérêt personnel, comment [organisme nommément désigné] a pu obtenir le contrat avec FSCO [la Commission des services financiers de l'Ontario], sans plus.

[26] En conclusion, l'appelant fait valoir :

... Pourquoi, est-il si important pour [organisme nommément désigné] de savoir qui je suis? Je vous soumets et je soutiens que [organisme nommément désigné] n'a pas à savoir mon identité avec mon adresse ... et il ne subira aucun préjudice pour autant. Sinon, [organisme nommément désigné] peut avoir une copie de ma lettre de demande, mais sans mes nom et adresse.

En conclusion, ce n'est pas parce qu'on est avocat, qu'on est médiateur, arbitre ou même médecin, qu'une personne ne peut pas avoir des intérêts personnels dans ses domaines d'expertise, comme en l'espèce.

Constatations

[27] Dans des ordonnances et rapports concernant des plaintes sur la protection de la vie privée, le CIPVP a déjà établi que l'identité d'un particulier qui est l'auteur d'une demande en vertu de la *Loi* constitue un renseignement personnel sur ce particulier au sens du paragraphe 2 (1) de la *Loi*⁴.

[28] Cependant, pour être considérés comme des renseignements personnels, les 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 »⁵. 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 particulier⁶. D'après les décisions décrites ci-dessus, je conclus que le paragraphe 2 (3) ne définit pas de manière exhaustive ce qui constitue des renseignements commerciaux par opposition à des renseignements personnels⁷.

[29] Dans l'ordonnance PO-2225, l'ancien commissaire adjoint Tom Mitchinson a appliqué l'analyse suivante pour établir cette distinction entre renseignements personnels et renseignements commerciaux :

[Traduction]

D'après les principes exprimés dans ces ordonnances [abordées plus haut], la première question qu'il faut se poser dans un cas tel que celui-ci

⁴ Plaintes concernant la protection de la vie privée MC-040012-1, MC-050005-1 et MC-050034-1. Ordonnances M-32, P-27, P-370 et PO-2488.

⁵ Ordonnances P-257, P-427, P-1412, P-1621, PO-2225 et R-980015.

⁶ Ordonnances MO-2344, P-1409, PO-2225 et R-980015.

⁷ Voir l'ordonnance PO-3241.

est la suivante : « Dans quel contexte le nom des particuliers figure-il? ». Ce contexte est-il fondamentalement personnel, ou est-il commercial, personnel ou officiel et s'écarte-t-il de la sphère personnelle?

...

Pour poursuivre l'analyse, je dois également me demander : « Les renseignements en cause sont-ils de nature telle que s'ils étaient divulgués, ils révéleraient des données personnelles sur le particulier? ». Même si les renseignements semblent se trouver dans un contexte commercial, leur divulgation révélerait-elle quelque chose de fondamentalement personnel?

[30] Dans l'ordonnance PO-2764, le commissaire adjoint Brian Beamish s'est penché sur une situation semblable, c'est-à-dire une demande d'accès à l'identité d'un particulier qui avait déposé une demande antérieure et interjeté appel en vertu de la *Loi*. Il a décrit ainsi l'appel qu'il devait trancher :

[Traduction]

La Société immobilière de l'Ontario (SIO) a reçu une demande d'accès en vertu de [la *Loi*] à des documents de soumission et d'évaluation touchant une demande de qualification (DQ) particulière. Un DQ est un outil d'approvisionnement qu'emploie la SIO avant la publication d'une demande de propositions (DP). La DQ a pour objet de sélectionner une liste de soumissionnaires qualifiés qui pourront présenter des propositions par la suite en réponse à la DP.

[31] Le commissaire adjoint Beamish a jugé qu'en l'espèce, le nom de l'appelant n'était pas un renseignement personnel le concernant. Il a expliqué sa conclusion comme suit :

[Traduction]

En soi, le nom d'une personne ne peut être considéré comme un renseignement personnel. Cependant, lorsque ce nom figure dans une demande d'accès à l'information présentée en vertu de la *Loi*, sa divulgation révélerait a) le fait que ce particulier a présenté une demande en vertu de la *Loi* et b) la nature de cette demande [voir les ordonnances M-32 et PO-2488]. Dans cet appel, la partie concernée sait qu'une demande a été présentée et en connaît la nature. Par conséquent, la question est de savoir si le nom de l'appelant à titre d'auteur de demande initial représente un « renseignement personnel » en l'espèce. Pour répondre à cette question, j'adopte l'approche qu'a employée l'ancien commissaire adjoint Mitchinson dans l'ordonnance PO-2225 précitée.

[32] Le commissaire adjoint Beamish a examiné ensuite le contexte entourant le dépôt de la demande initiale et la nature de l'intervention de l'auteur de demande initial dans son objet. Il a constaté :

[Traduction]

Le contexte dans lequel la formule de demande a été déposée et les renseignements que cette formule contient sont des facteurs pertinents. L'appelant voulait obtenir l'accès à des documents de soumission et d'évaluation relatifs à un processus de DQ désigné entrepris par la SIO et auquel son employeur ou une entreprise lui appartenant a participé. Il demandait donc l'accès à des renseignements portant sur la relation *commerciale* entre la SIO d'une part et sa propre entreprise de même qu'un certain nombre d'autres entreprises d'autre part.

L'appelant reconnaît également avoir inscrit ses coordonnées d'entreprise sur la formule de demande; ce facteur est également pertinent et je lui accorde beaucoup d'importance. Je comprends le point de vue de l'appelant selon lequel il s'est servi de ses « coordonnées commerciales » par commodité, mais compte tenu de toutes les circonstances entourant cet appel, y compris le fait que l'appelant n'a fourni aucun autre élément de preuve pour étayer son point de vue ou expliquer pourquoi il a un intérêt personnel, et non commercial, dans les renseignements qui font l'objet de sa demande, je ne suis pas convaincu qu'il ait choisi d'inscrire son adresse commerciale pour cette simple raison.

Je considère également que la divulgation du nom de l'appelant, dans le contexte de cet appel, ne révélerait rien de personnel sur l'appelant. Ce dernier n'a pas justifié sa demande ni fourni d'autres éléments de preuve qui permettraient de conclure qu'il l'a déposée pour des motifs personnels. Tous les autres éléments de preuve dont je dispose indiquent, à mon avis, qu'il a déposé sa demande pour des motifs commerciaux. Les seuls renseignements que la divulgation demandée permettrait de divulguer sont son nom et le fait qu'il a présenté une demande d'accès à l'information en rapport avec une opération commerciale dans laquelle son employeur ou son entreprise s'est engagé. Pour ces motifs, je considère également que la divulgation de ces renseignements ne révélerait rien de personnel sur l'appelant.

Par conséquent, j'estime que le nom de l'appelant, tel qu'il est inscrit dans la formule de demande, ne constitue pas un « renseignement personnel » car il a trait à l'appelant à titre commercial et non à titre personnel.

[33] J'adopte cette approche pour les fins du présent appel, et j'analyse les faits et les enjeux en cause de manière semblable.

[34] Cette affaire est semblable à celle qu'a tranchée le commissaire adjoint Beamish dans l'ordonnance PO-2764, mais il y a quelques différences. L'appelant se livre à une activité commerciale semblable au type d'entreprise qui fait l'objet de la demande. Il demande également des renseignements concernant des propositions dans ce domaine d'activité commerciale. En outre, dans la demande, il a ajouté à son nom un titre professionnel. Cela dit, il n'y avait pas dans le cas de l'ordonnance PO-2764 des observations telles que celles qu'il a fournies. Il affirme que malgré ces facteurs, il a présenté cette demande à titre personnel, car il a un intérêt personnel en médiation et en arbitrage. Il ajoute qu'il a présenté cette demande parce qu'il « voulait tout simplement savoir, à titre d'intérêt personnel, comment [organisme nommé] a pu obtenir le contrat avec FSCO, sans plus ».

[35] J'ai tenu compte des observations des parties et de la preuve de l'appelant à l'appui de son affirmation selon laquelle il a présenté sa demande à titre personnel et non professionnel. Or, j'estime que l'appelant ne m'a pas fourni une preuve suffisante pour m'en convaincre.

[36] La demande porte sur des renseignements concernant des propositions dans un des domaines d'activité commerciale de l'appelant, et ce dernier a ajouté à son nom un titre professionnel. D'après la preuve dont je dispose, je suis également convaincu que l'appelant exerce des activités commerciales ou des attributions professionnelles à l'adresse indiquée dans la demande. Absolument rien n'indique, dans la formule de demande, que l'appelant souhaitait obtenir l'accès à ces renseignements pour des raisons personnelles et non professionnelles, et ses observations ne m'en persuadent pas. Par conséquent, je conclus, comme dans l'ordonnance PO-2764, que le nom de l'appelant tel qu'il figure dans la formule de demande n'est pas un « renseignement personnel » car il a trait à l'appelant dans un contexte commercial et non personnel. Je tire la même conclusion quant à l'adresse indiquée dans la formule de demande.

[37] J'aborde maintenant la deuxième partie du critère énoncé par l'ancien commissaire adjoint Mitchinson dans l'ordonnance PO-2225, c'est-à-dire : « Les renseignements en cause sont-ils de nature telle que s'ils étaient divulgués, ils révéleraient des données personnelles sur le particulier? » J'ai examiné la demande et j'estime qu'elle ne contient aucun renseignement de nature essentiellement personnelle sur l'appelant. Ce document montre simplement que l'appelant souhaitait obtenir l'accès à des documents que possédait le ministère sur des propositions présentées dans l'un des domaines d'activité commerciale de l'appelant.

[38] À mon avis, les renseignements contenus dans la demande ne contiennent rien d'essentiellement personnel au sujet de l'appelant. Ce dernier est identifié simplement comme étant le particulier qui a présenté la demande, avec son adresse. Compte tenu

de la preuve présentée, je suis convaincu que l'appelant exerce des activités commerciales à cette adresse. En outre, l'appelant ne m'a pas fourni de preuve suffisante pour me permettre de conclure qu'il a fait ces demandes à des fins personnelles, ou que la divulgation de son identité révélerait des renseignements personnels à son sujet.

[39] Je conclus qu'à tous points de vue, les renseignements concernant l'appelant qui sont contenus dans la demande ne sont pas des renseignements personnels le concernant au sens de la définition de ce terme énoncée au paragraphe 2 (1). Ces renseignements ont trait à l'appelant uniquement à titre professionnel ou commercial et non à titre personnel.

[40] En outre, il n'y a rien d'essentiellement personnel dans les renseignements figurant dans la demande au sujet de l'appelant. Par conséquent, étant donné que l'exception obligatoire fondée sur la vie privée du paragraphe 21 (1) s'applique uniquement aux renseignements qui constituent des « renseignements personnels », cette exception ne s'applique pas. Aucune autre exception n'a été invoquée concernant cette demande, et aucune autre exception obligatoire ne s'y applique. Je considère donc que la demande ne fait pas l'objet d'une exception en vertu de la *Loi* et j'ordonne sa divulgation à l'auteur de demande initial.

ORDONNANCE

1. J'ordonne au ministère de divulguer la demande à l'auteur de demande initial en lui remettant une copie de cette demande au plus tard le **30 juin 2014**, mais pas avant le **23 juin 2014**.
2. Pour vérifier la conformité à la disposition 1 de la présente ordonnance, je me réserve le droit d'obliger le ministère à me remettre une copie de la demande divulguée à l'auteur de demande initial.

Original Signed by: _____
Steven Faughnan
Arbitre

_____ Le 29 mai 2014