

Information and Privacy Commissioner,  
Ontario, Canada



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

---

## ORDONNANCE MO-3994

Appel MA17-28

Cité de Burlington

Le 23 décembre 2020

**Résumé :** L'appelante a présenté à la cité de Burlington (la « ville ») une demande d'accès à l'information à plusieurs volets en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée* pour obtenir différents documents, y compris ceux concernant une inspection visant à déterminer la conformité aux règlements municipaux que la ville avait effectuée après avoir reçu une plainte selon laquelle des ordures et débris jonchaient la propriété où elle habite. La ville lui a accordé l'accès à la plupart des documents demandés, mais lui a refusé l'accès à des renseignements concernant le propriétaire et les coordonnées personnelles des membres de deux comités municipaux en vertu de l'exception obligatoire prévue au paragraphe 14 (1) (vie privée) de la *Loi*. En outre, elle a refusé de divulguer des copies de lois provinciales en vertu de l'exception discrétionnaire prévue à l'alinéa 15 a) (renseignements accessibles au public). L'appelante a interjeté appel à notre bureau de la décision de la ville quant à l'accès, et a également soutenu que la ville n'avait pas effectué de recherches raisonnables pour localiser les documents pertinents. Au stade de l'arbitrage de cet appel, le propriétaire a consenti à la divulgation des renseignements contenus dans les documents le concernant. Dans la présente ordonnance, l'arbitre confirme la décision de la ville de ne pas divulguer les coordonnées personnelles des membres de comité en vertu du paragraphe 14 (1) et les copies des lois provinciales en vertu de l'alinéa 15 a). Il estime que la ville a effectué des recherches raisonnables pour localiser les documents liés à la demande d'accès de l'appelante, à l'exception des documents consignants les plaintes pour inobservation de règlements municipaux qu'elle avait reçues concernant la propriété. Il ordonne à la ville de divulguer à l'appelante les renseignements contenus dans les documents concernant le propriétaire, d'effectuer des recherches supplémentaires pour trouver des documents sur les plaintes pour inobservation de règlements municipaux qu'elle a reçues, et de rendre une décision à l'appelante quant à l'accès à un document pertinent qui, apparemment, ne lui a pas été divulgué.

**Dispositions législatives pertinentes :** Paragraphe 2 (1) (définition de « renseignements personnels »), paragraphe 14 (1), alinéa 15 a) et article 17 de la *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.

## APERÇU

[1] L'appelante est locataire d'une maison dans la cité de Burlington (la « ville »). Celle-ci a reçu une plainte selon laquelle des ordures et des débris jonchaient la propriété. La ville a effectué une inspection, puis délivré au propriétaire au moins deux avis d'infraction aux règlements municipaux.

[2] L'appelante a alors présenté une demande d'accès à l'information à 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 des documents sur cette affaire, et la ville lui a divulgué les documents pertinents en partie<sup>1</sup>. Elle a ensuite présenté une autre demande d'accès à l'information à plusieurs volets (en anglais) à la ville pour obtenir les documents suivants<sup>2</sup> :

-any & all records regarding [nom de l'appelante] and the owner [nom] and the property [adresse civique] Burlington where I have lived as a renter since August 2001 – am still today November 7, 2016 especially before April 15, 2016 inspection reports, notices of alleged contravention, number of complainants, proof of alleged complaints against me (exact texts & dates) time of day, emails or communication sent to my owner [nom] re my back yard, photos (other than April 15/16) especially Oct 19/16

-any communication on or between [nom de l'employée de la ville] & her supervisor [nom] – Code of conduct for by-law enforcement officers, supervisors & managers, amount of fine (for untrue complaints) against complainants.

-times of day for any & all notes, or communications etc already provided by [name of city employee] and new ones to be provided by this new request

-mandate for enforcement officer SUB, supervisors CLS, manager [nom]

-code of ethics for above mentioned

---

<sup>1</sup> Numéro de dossier 180-04-16-50 de la ville.

<sup>2</sup> Numéro de dossier 180-04-16-58 de la ville.

-names & coordinates & mandates for the comité des normes du bâtiment members

-texts for:

1. Mission statement of Building By-Law Enforcement, etc
2. Vision statement of building By-Law Enforcement etc
3. Privacy code
4. Evidence Act
5. Municipal Act – S.O. 2001 c.25,
6. Building Code Act – 1992 S.O. chapter 23,
7. Inspection Act – s. 15, 21
8. The By-Law itself

-any more material re files no. 08007414 & 09009960

-any & all pictures other than the 2 provided, especially Oct 10, 2016 or Oct 19, 2016 & all other mentioned by [name of city manager] by saying "lots here"

-any & all communications between SUB & for CLS with [nom] with time of day

-list of tools permitted to use when responding to 1st complaint & authority for such uses & text

-any and all entries in the Amanda file

-information missing from:

page 3 file 16008110

page 2 file 16007956

-a copy of certificate of offence & the protocol for its issuance

-the number of entries in this Amanda file

-the date of the last entry

-the date of the first entry

- section 14 of the Act, Personal Privacy
- expectation of privacy in back yard, whatever Act, whatever section
- appendix A of Field Notice of contravention
- appendix C of letter of contravention
- legal action request form as per Appendix D
- investigation brief(s) & field report(s)

[3] La ville a localisé des documents qui étaient reliés à la demande d'accès de l'appelante, y compris ceux qu'elle lui avait déjà divulgués en réponse à sa première demande d'accès. Elle lui a envoyé une lettre de décision précisant qu'il lui divulguait la plupart de ces documents, y compris des rapports d'inspection et d'antécédents professionnels, des courriels, des photos prises dans la cour arrière, des avis d'infraction à des règlements municipaux, une ordonnance de se conformer à des normes du bâtiment, une procédure de la ville concernant son règlement d'entretien des terrains, un organigramme pour les enquêtes d'application des règlements municipaux du bâtiment, un code de conduite pour les employés de la ville, une liste des membres du comité des normes du bâtiment, le mandat de ce comité et du comité de dérogation ainsi qu'un règlement de la ville concernant les déchets de jardin et l'entretien de l'extérieur des propriétés.

[4] Elle a refusé l'accès aux renseignements concernant le propriétaire et aux coordonnées personnelles des membres des deux comités municipaux en invoquant l'exception obligatoire du paragraphe 14 (1) (vie privée) de la *Loi*. De plus, elle a refusé l'accès aux copies des lois provinciales que l'appelante avait demandées, en vertu de l'exception discrétionnaire de l'alinéa 15 a) (renseignements accessibles au public) de la *Loi*. Elle a ajouté qu'il n'existait aucun document pertinent relativement à certaines parties de la demande d'accès. Enfin, la ville a fourni à l'appelante un index des documents.

[5] L'appelante a interjeté appel de la décision de la ville quant à l'accès auprès du Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario (CIPVP), qui a nommé un médiateur chargé d'aider les parties à résoudre les questions en litige. Pendant la médiation, l'appelante a déclaré qu'à son avis, il existait des documents supplémentaires. Par conséquent, la question de savoir si la ville a effectué des recherches raisonnables pour localiser les documents pertinents est en cause dans cet appel.

[6] Cet appel n'a pas été réglé au stade de la médiation et est passé au stade de l'arbitrage. J'ai décidé de mener une enquête et j'ai demandé à la ville et à l'appelante de me présenter des observations, ce qu'elles ont fait. J'ai également communiqué avec le propriétaire pour lui faire savoir que son nom, son sexe, son adresse domiciliaire, son

numéro de téléphone et son adresse de courriel figuraient dans les documents et étaient en cause dans cet appel. Il a consenti à la divulgation de ces renseignements à l'appelante.

[7] Dans la présente ordonnance, je tire les conclusions suivantes :

- Les coordonnées personnelles des membres du comité des normes du bâtiment et du comité de dérogation sont soustraites à la divulgation en vertu du paragraphe 14 (1) de la *Loi*.
- Les lois provinciales que l'appelante a demandées sont soustraites à la divulgation en vertu de l'alinéa 15 a) de la *Loi*.
- La ville a mené des recherches raisonnables pour localiser des documents reliés à la demande d'accès de l'appelante, sauf dans le cas des documents portant sur toute plainte pour inobservation des règlements municipaux qu'elle avait reçue au sujet de la propriété où habite l'appelante.
- La ville ne semble pas avoir divulgué un document pertinent qu'elle a localisé et qui s'appelle l'« Amanda complaint folder cheat sheet » (aide-mémoire sur le dossier des plaintes dans Amanda).

## DOCUMENTS

[8] La ville n'a pas divulgué :

- les coordonnées personnelles des membres du comité des normes du bâtiment et du comité de dérogation contenues dans les documents – exception du paragraphe 14 (1);
- des copies de la *Loi sur la preuve*, de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, de la *Loi de 1992 sur le code du bâtiment* et de la *Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée* – exception de l'alinéa 15 a).

## QUESTIONS

- A. Les documents contiennent-ils des « renseignements personnels » au sens du paragraphe 2 (1) et, dans l'affirmative, qui concernent-ils?
- B. L'exception obligatoire prévue au paragraphe 14 (1) s'applique-t-elle aux renseignements en cause?
- C. Les renseignements sont-ils visés par l'exception discrétionnaire prévue à l'alinéa 15 a)?

- D. La ville a-t-elle exercé le pouvoir discrétionnaire que lui confère l'alinéa 15 a)? Dans l'affirmative, le CIPVP devrait-il confirmer l'exercice de ce pouvoir?
- E. La ville a-t-elle fait des recherches raisonnables pour localiser les documents?

## **EXPOSÉ**

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

[9] L'exception obligatoire fondée sur la vie privée du paragraphe 14 (1) de la *Loi* s'applique uniquement aux « renseignements personnels ». Il faut donc déterminer si les coordonnées personnelles des membres du comité des normes du bâtiment et du comité de dérogation constituent des « renseignements personnels » qui les concernent. 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, 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.

[10] 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 personnels<sup>3</sup>.

[11] Les paragraphes 2 (2.1) et (2.2) se rapportent également à la définition de renseignements personnels. Ils sont libellés comme suit :

(2.1) 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.

(2.2) Il est entendu que le paragraphe (2.1) 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.

[12] 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 »<sup>4</sup>.

[13] 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 particulier<sup>5</sup>.

[14] La ville n'a pas divulgué les coordonnées personnelles des membres du comité des normes du bâtiment et du comité de dérogation. Elle souligne que ces membres sont nommés à des fins professionnelles et accomplissent du travail pour la ville, mais qu'ils n'ont pas consenti à divulguer leurs coordonnées personnelles, qu'elle considère comme étant des « renseignements personnels » les concernant au sens du paragraphe 2 (1).

---

<sup>3</sup> Ordonnance 11.

<sup>4</sup> Ordonnances P-257, P-427, P-1412, P-1621, R-980015, MO-1550-F et PO-2225.

<sup>5</sup> Ordonnances P-1409, R-980015, PO-2225 et MO-2344.

[15] Dans ses observations, l'appelante n'aborde pas la question de savoir si les coordonnées personnelles des membres de comité constituent des « renseignements personnels » les concernant.

[16] À mon avis, les numéros de téléphone ou les adresses de courriel de la ville qui sont attribués aux membres des comités de la ville sont visés par le paragraphe 2 (2.1) et ne constituent pas des « renseignements personnels » à leur sujet. Toutefois, les renseignements dont il est question ici sont les coordonnées personnelles des membres de ces comités, qui comprennent vraisemblablement leur adresse personnelle, leur numéro de téléphone et leur adresse de courriel, qu'ils ont apparemment fournis à la ville dans le cadre du processus de nomination. Je ne dispose d'aucune preuve montrant que ces personnes utilisent ces coordonnées dans l'exercice de leurs fonctions professionnelles ou officielles en tant que membres de ces comités.

[17] Dans ces circonstances, je conclus que les coordonnées personnelles des membres des deux comités constituent des « renseignements personnels » les concernant, car elles sont visées par les alinéas c) et d) de la définition de ce terme au paragraphe 2 (1). Je dois maintenant déterminer si ces renseignements sont soustraits à la divulgation en vertu du paragraphe 14 (1) de la *Loi*.

### **B. L'exception obligatoire prévue au paragraphe 14 (1) s'applique-t-elle aux renseignements en cause?**

[18] Lorsque l'auteur de la demande veut obtenir des renseignements personnels sur un autre particulier, l'exception fondée sur la vie privée énoncée au paragraphe 14 (1) interdit à la ville de les divulguer à moins que ne s'applique l'une des exceptions prévues aux alinéas 14 (1) a) à f). À mon avis, la seule exception qui pourrait s'appliquer est celle de l'alinéa 14 (1) f), qui est libellé comme suit :

La personne responsable ne divulgue des renseignements personnels qu'au particulier concerné par ceux-ci, sauf, selon le cas :

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

[19] La ville n'a pas divulgué à l'appelante les coordonnées personnelles des membres des deux comités, notamment leur adresse domiciliaire, leur numéro de téléphone et leur adresse de courriel. J'ai conclu plus haut que ces renseignements sont des « renseignements personnels » qui les concernent. En vertu de l'alinéa 14 (1) f), si la divulgation des renseignements personnels de ces particuliers à l'appelante ne constitue pas une atteinte injustifiée à la vie privée, ces renseignements ne sont pas soustraits à la divulgation. Les paragraphes 14 (2), (3) et (4) permettent de déterminer si la divulgation de ces renseignements serait ou non une atteinte injustifiée à leur vie privée.

### **Paragraphe 14 (3)**

[20] Si l'un des alinéas 14 (3) a) à h) s'applique, la divulgation des renseignements personnels est présumée être une atteinte injustifiée à la vie privée en vertu du paragraphe 14 (1). Lorsque la présomption d'atteinte injustifiée à la vie privée est établie en vertu du paragraphe 14 (3), elle peut être réfutée uniquement si le paragraphe 14 (4) ou la nécessité manifeste de divulguer les documents dans l'intérêt public prévue à l'article 16 s'applique<sup>6</sup>.

[21] La ville ne soutient pas que l'une ou l'autre des présomptions du paragraphe 14 (3) s'applique aux renseignements personnels concernant les membres des comités. Cependant, l'appelante cite la présomption de l'alinéa 14 (3) b), qui est libellée 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;

[22] Cependant, elle n'explique pas comment cette présomption s'appliquerait ou non aux renseignements personnels concernant les membres des comités.

[23] J'ai examiné les présomptions du paragraphe 14 (3) et je conclus qu'aucune d'entre elles, y compris l'alinéa 14 (3) b), ne s'applique aux renseignements personnels concernant les membres des comités.

### **Paragraphe 14 (4)**

[24] Le paragraphe 14 (4) énumère des circonstances où la divulgation de renseignements personnels ne constitue pas une atteinte injustifiée à la vie privée, malgré le paragraphe 14 (3). Si l'un ou l'autre des alinéas du paragraphe 14 (4) s'applique, la divulgation des renseignements n'est pas une atteinte injustifiée à la vie privée, et ces renseignements ne font pas l'objet d'une exception en vertu du paragraphe 14 (1).

[25] La ville soutient qu'aucune des circonstances du paragraphe 14 (4) ne s'applique aux renseignements personnels concernant les membres des comités.

[26] L'appelante cite l'alinéa 14 (4) a), qui est libellé comme suit :

---

<sup>6</sup> *John Doe v. Ontario (Information and Privacy Commissioner)* (1993), 13 O.R. (3d) 767 (Div. Ct.).

Malgré le paragraphe (3), ne constitue pas une atteinte injustifiée à la vie privée, la divulgation portant sur les renseignements suivants :

le classement, les barèmes de traitement et d'avantages sociaux ou les responsabilités professionnelles d'un particulier qui est ou a été dirigeant ou employé d'une institution;

[27] Elle fait valoir que l'alinéa 14 (4) a) lui donne le droit d'« utiliser tous les noms des membres du personnel avec qui j'ai eu quelque contact que ce soit ».

[28] Les renseignements personnels en cause dans cet appel sont les coordonnées personnelles des membres de deux comités municipaux, par exemple, leur adresse domiciliaire, leur numéro de téléphone et leur adresse de courriel. Ces renseignements personnels ne figurent pas parmi les types de renseignements personnels énumérés à l'alinéa 14 (4) a).

[29] Je conclus qu'aucune des circonstances énumérées au paragraphe 14 (4), y compris l'alinéa 14 (4) a), ne s'applique aux renseignements personnels qui concernent les membres des comités.

### ***Paragraphe 14 (2)***

[30] Si aucune des présomptions du paragraphe 14 (3) ne s'applique, non plus que les exceptions du paragraphe 14 (4), le paragraphe 14 (2) énumère différents facteurs qui peuvent permettre de déterminer si la divulgation de renseignements personnels constituerait une atteinte injustifiée à la vie privée<sup>7</sup>. Le paragraphe 14 (2) est libellé comme suit :

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 :

- a) la divulgation est souhaitable parce qu'elle permet au public de surveiller de près les activités de l'institution;
- b) l'accès aux renseignements personnels peut promouvoir une amélioration de la santé et de la sécurité publiques;
- c) l'accès aux renseignements personnels rendra l'achat de biens et de services susceptible d'un choix plus judicieux;

---

<sup>7</sup> Ordonnance P-239.

- d) les renseignements personnels ont une incidence sur la juste détermination des droits qui concernent l'auteur de la demande;
- e) le particulier visé par les renseignements personnels risque d'être injustement lésé dans ses intérêts pécuniaires ou autres;
- f) les renseignements personnels sont d'une nature très délicate;
- g) l'exactitude et la fiabilité des renseignements personnels sont douteuses;
- h) le particulier visé par les renseignements personnels les a communiqués à l'institution à titre confidentiel;
- i) la divulgation est susceptible de porter injustement atteinte à la réputation d'une personne dont il est fait mention dans le document.

[31] Les facteurs énoncés aux alinéas 14 (2) a), b), c) et d) sont généralement favorables à la divulgation, tandis que ceux qui figurent aux alinéas e), f), g), h) et i) favorisent la protection de la vie privée<sup>8</sup>.

[32] La liste des facteurs énoncés au paragraphe 14 (2) n'est pas exhaustive. L'institution doit également tenir compte d'autres facteurs pertinents dans les circonstances entourant le dossier, même s'ils ne sont pas énumérés au paragraphe 14 (2)<sup>9</sup>.

[33] Pour qu'il soit possible d'établir que la divulgation de renseignements personnels ne représente pas une atteinte injustifiée à la vie privée, un ou plusieurs des facteurs ou circonstances favorisant la divulgation énoncés au paragraphe 14 (2) doivent s'appliquer. Sinon, l'exception énoncée à l'alinéa 14 (1) f) ne s'applique pas, et l'exception obligatoire du paragraphe 14 (1) s'applique<sup>10</sup>.

[34] La ville affirme que le facteur qui pèse en faveur de la protection de la vie privée à l'alinéa 14 (2) h) s'applique aux renseignements personnels concernant les membres des comités. En vertu de l'alinéa 14 (2) h), la ville doit, aux fins de déterminer si la divulgation de renseignements personnels constitue une atteinte injustifiée à la vie privée, établir si le particulier visé par les renseignements personnels les a communiqués à titre confidentiel.

[35] Ce facteur s'applique si le particulier qui communique les renseignements et le

---

<sup>8</sup> Ordonnance PO-2265.

<sup>9</sup> Ordonnance P-99.

<sup>10</sup> Ordonnances PO-2267 et PO-2733.

destinataire s'attendent tous deux à ce que les renseignements soient traités comme des renseignements confidentiels et 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 raisonnable<sup>11</sup>. La ville soutient que les membres des comités lui ont communiqué leurs coordonnées personnelles à titre confidentiel, et qu'il leur était raisonnable de s'attendre à ce qu'elles ne soient pas divulguées.

[36] L'appelante cite les facteurs énoncés aux alinéas 14 (2) d), e), f) et g), mais n'explique pas en quoi ils s'appliquent aux coordonnées personnelles des membres des comités.

[37] Je suis persuadé que la ville et les membres des comités s'attendaient à ce que les coordonnées personnelles de ces derniers soient traitées comme des renseignements confidentiels, et que cette attente était raisonnable dans les circonstances. Je conclus donc que le facteur de l'alinéa 14 (2) h) s'applique à ces renseignements et pèse en faveur de la protection de la vie privée. À mon avis, aucun des facteurs cités par l'appelante ne s'applique à ces renseignements personnels.

### ***Conclusion***

[38] En ce qui concerne la question de savoir si la divulgation des coordonnées personnelles des membres des comités ne constituerait pas une atteinte injustifiée à leur vie privée en vertu de l'alinéa 14 (1) f), j'ai conclu que les présomptions du paragraphe 14 (3) ne s'appliquent pas, non plus que les circonstances énumérées au paragraphe 14 (4). Le seul facteur du paragraphe 14 (2) qui s'applique est celui de l'alinéa h), qui pèse en faveur de la protection de la vie privée.

[39] Dans ces circonstances, je conclus que la divulgation des coordonnées personnelles des membres des comités à l'appelante serait une atteinte injustifiée à la vie privée de ces membres. Par conséquent, l'exception de l'alinéa 14 (1) f) ne s'applique pas, et ces renseignements sont soustraits à la divulgation en vertu du paragraphe 14 (1).

### **C. Les renseignements sont-ils visés par l'exception discrétionnaire prévue à l'alinéa 15 a)?**

[40] Dans sa demande d'accès, l'appelante a demandé l'accès à un certain nombre de lois provinciales, dont la *Loi sur la preuve*, la *Loi de 2001 sur les municipalités*, la *Loi de 1992 sur le code du bâtiment* et le « code de la vie privée », que la ville a interprété comme étant la *Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée*. La ville a refusé l'accès à ces lois en invoquant l'exception de l'alinéa 15 a), qui

---

<sup>11</sup> Ordonnance PO-1670.

est libellée comme suit :

La personne responsable peut refuser de divulguer un document si, selon le cas :

le document ou les renseignements qu'il comporte ont déjà été publiés ou sont accessibles au public;

[41] Pour que cette disposition s'applique, l'institution doit pouvoir démontrer que le document est accessible au grand public au moyen d'un mécanisme régularisé, comme une bibliothèque publique ou un centre de publications gouvernementales<sup>12</sup>.

[42] Pour montrer qu'il existe un « mécanisme régularisé », l'institution doit démontrer ce qui suit :

- un tel mécanisme existe;
- le document est accessible à tous;
- un tarif est imposé à toute personne souhaitant obtenir les renseignements<sup>13</sup>.

[43] L'alinéa 15 a) permet à l'institution de diriger l'auteur de la demande vers une source de renseignements accessible au public si la prépondérance des avantages favorise cette autre méthode d'accès. L'institution ne doit pas l'invoquer pour se soustraire à ses obligations en vertu de la *Loi*<sup>14</sup>.

[44] Le CIPVP a conclu dans des ordonnances antérieures que les lois et règlements sont soustraits à la divulgation en vertu de l'alinéa 15 a)<sup>15</sup>.

[45] La ville précise qu'après avoir rencontré l'appelante, elle lui a fourni des extraits des lois qu'elle avait demandés et qui ont trait à l'affaire concernant les normes du bâtiment qui la concernait. Cependant, elle a refusé de télécharger et de divulguer ces lois dans leur intégralité en invoquant l'alinéa 15 a) et a plutôt fourni à l'appelante un lien vers chaque loi dans les Lois-en-ligne, le site Web du gouvernement de l'Ontario qui contient la totalité des lois et règlements provinciaux.

[46] L'appelante fait valoir que l'alinéa 15 a) ne permet pas à l'institution d'extraire une petite quantité de renseignements d'un long document notamment lorsque l'ensemble du document doit être divulgué en vertu de la *Loi*.

---

<sup>12</sup> Ordonnances P-327, P-1387 et MO-1881.

<sup>13</sup> Ordonnance MO-1881.

<sup>14</sup> Ordonnances P-327, P-1114 et MO-2280.

<sup>15</sup> Ordonnances P-170 et P-1387.

[47] Je suis persuadé que les lois que l'appelante a demandées sont accessibles par l'entremise d'un mécanisme régularisé qui est accessible à tous. Comme il est indiqué plus haut, la ville a fourni à l'appelante un lien vers chaque loi dans Lois-en-ligne, le site Web du gouvernement de l'Ontario qui contient la totalité des lois et règlements provinciaux. Il est possible de consulter ce site Web au moyen d'un ordinateur, chez soi ou dans une bibliothèque publique.

[48] Je conclus donc que les lois provinciales qu'a demandées l'appelante sont soustraites à la divulgation en vertu de l'alinéa 15 a) parce que ces documents ont déjà été publiés ou sont actuellement accessibles au public.

**D. La ville a-t-elle exercé le pouvoir discrétionnaire que lui confère l'alinéa 15 a)? Dans l'affirmative, le CIPVP devrait-il confirmer l'exercice de ce pouvoir?**

[49] L'exception prévue à l'alinéa 15 a) est discrétionnaire et permet à l'institution de divulguer des renseignements, même si elle est autorisée à ne pas les divulguer. L'institution doit exercer son pouvoir discrétionnaire. Dans le cadre d'un appel, le CIPVP peut déterminer si l'institution a omis de le faire.

[50] Il peut également 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.

[51] 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<sup>16</sup>. Cependant, le CIPVP ne peut pas se substituer à l'institution et exercer le pouvoir discrétionnaire à sa place<sup>17</sup>.

[52] La ville fait valoir qu'elle a exercé son pouvoir discrétionnaire en refusant de divulguer les lois provinciales en vertu de l'alinéa 15 a) et qu'elle a pris en compte les facteurs suivants :

[TRADUCTION]

---

<sup>16</sup> Ordonnance MO-1573.

<sup>17</sup> Paragraphe 43 (2).

- Les lois et règlements peuvent être obtenus par l'entremise d'un mécanisme d'accès régularisé qui est actuellement accessible gratuitement au public par l'entremise du site des Lois-en-ligne.
- L'[appelante] n'a peut-être pas nécessairement accès à Internet; pour lui être utile, après discussion avec elle et le superviseur de l'application des règlements affecté au cas, nous avons fourni des liens et des extraits de renseignements pertinents qui nous semblaient utiles dans l'index des documents.
- Normalement, lorsque les renseignements sont actuellement accessibles au public, la ville refuse l'accès en vertu de la *Loi* et dirige l'[appelant] vers le personnel, le service ou le site Web approprié pour obtenir ces renseignements. Dans la plupart des cas, les renseignements sont ainsi fournis plus rapidement à un moindre coût.
- La ville a envisagé de changer son approche; les lois et règlements peuvent être téléchargés d'Internet gratuitement. Comme ces lois sont très longues, cela coûterait cher à l'[appelante] si la ville les lui fournissait.

[53] L'appelante fait valoir que le CIPVP ne devrait pas confirmer l'exercice de ce pouvoir par la ville et considère le refus de celle-ci de divulguer les lois provinciales comme un « exercice de pouvoir abusif ».

[54] Je conclus que la ville a exercé son pouvoir discrétionnaire de refuser l'accès aux lois provinciales que l'appelante avait demandées en vertu de l'alinéa 15 a), et qu'elle a exercé ce pouvoir de façon appropriée en tenant compte d'un certain nombre de facteurs pertinents et d'aucun facteur qui n'était pas pertinent. Je ne suis pas convaincu qu'elle a exercé ce pouvoir de mauvaise foi ou de façon inappropriée, ou que l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire représentait un abus de pouvoir de sa part. Bref, je confirme l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la ville en vertu de l'alinéa 15 a) de la *Loi*.

#### **E. La ville a-t-elle fait des recherches raisonnables pour localiser les documents?**

[55] L'appelante croit qu'il existe des documents supplémentaires qui seraient visés par sa demande d'accès et que la ville ne lui a pas divulgués.

[56] Lorsque l'auteur d'une demande soutient qu'il existe d'autres documents que ceux que l'institution a identifiés, il faut alors décider si l'institution a fait des recherches raisonnables pour localiser les documents conformément à l'article 17<sup>18</sup>. Si je suis convaincu que les recherches ont été raisonnables dans les circonstances, je

---

<sup>18</sup> Ordonnances P-85, P-221 et PO-1954-I.

confirmerai la décision de l'institution. Dans le cas contraire, je pourrai ordonner que des recherches supplémentaires soient effectuées.

[57] La *Loi* n'exige pas que l'institution prouve sans l'ombre d'un doute qu'il n'existe pas d'autres documents. Cependant, l'institution doit présenter des preuves suffisantes démontrant qu'elle a déployé des efforts raisonnables pour identifier et localiser les documents pertinents<sup>19</sup>. Pour être pertinents, les documents doivent être « raisonnablement reliés » à la demande<sup>20</sup>.

[58] Une recherche raisonnable consiste pour un employé d'expérience, qui connaît le sujet de la demande, à déployer des efforts raisonnables pour localiser des documents qui sont raisonnablement reliés à la demande<sup>21</sup>.

[59] L'institution sera tenue de mener une autre recherche si elle ne produit pas une preuve suffisante démontrant qu'elle a déployé des efforts raisonnables pour identifier et localiser tous les documents pertinents dont elle a la garde ou le contrôle<sup>22</sup>.

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

### ***Résumé des observations de la ville***

[61] La ville soutient qu'elle a effectué des recherches raisonnables pour localiser des documents reliés à la demande d'accès de l'appelante, et qu'il n'existe aucun autre document pertinent.

[62] Elle déclare que son coordonnateur des documents et de l'information et son superviseur de l'application des règlements ont discuté avec l'appelante à maintes reprises, en personne et au téléphone, au sujet de sa demande d'accès et des documents qui ont été localisés.

[63] Les recherches de la ville ont été supervisées et menées par son superviseur de l'application des règlements et l'agent d'application des règlements qui avait été affecté à l'enquête sur l'observation des normes du bâtiment effectuée après que la ville eut reçu une plainte sur la présence d'ordures et de débris autour de la propriété où vit l'appelante. La ville fait valoir que ces deux personnes sont des employés d'expérience, qui connaissent le sujet de la demande d'accès de l'appelante.

---

<sup>19</sup> Ordonnances P-624 et PO-2559.

<sup>20</sup> Ordonnance PO-2554.

<sup>21</sup> Ordonnances M-909, PO-2469 et PO-2592.

<sup>22</sup> Ordonnance MO-2185.

<sup>23</sup> Ordonnance MO-2246.

[64] Ces deux personnes ont fourni des affidavits faits sous serment décrivant les recherches effectuées pour localiser des documents reliés à la demande d'accès de l'appelante. Ils ont notamment précisé avoir cherché dans la base de données AMANDA 5.4 de la ville, des dossiers électroniques, des courriels sur Outlook, des dossiers papier et des iPhone.

[65] Le superviseur de l'application des règlements affirme également avoir acheminé la demande d'accès de l'appelante à d'autres employés de la ville qui auraient pu avoir des documents pertinents, c'est-à-dire :

- des préposés au service à la clientèle du service d'administration des permis de la ville;
- le secrétaire-trésorier du comité de dérogation et du comité d'appel des normes du bâtiment;
- le chef des permis, de l'application des règlements et des services animaliers;
- le directeur de l'aménagement et du bâtiment;
- un adjoint du bureau du conseiller municipal local.

[66] Ces personnes ont cherché des documents reliés à la demande d'accès de l'appelante. Certains, comme le chef des permis, de l'application des règlements et des services animaliers, le directeur de l'aménagement et du bâtiment ainsi que l'adjoint du bureau du conseiller municipal local, n'ont trouvé aucun document qui fût relié à la demande d'accès de l'appelante.

[67] La ville a ensuite réuni tous les documents pertinents qu'elle avait localisés et les a divulgués à l'appelante, moins les renseignements extraits en vertu du paragraphe 14 (1) et de l'alinéa 15 a) de la *Loi*. Elle affirme avoir tenu ensuite plusieurs rencontres avec l'appelante pour examiner les documents qui lui ont été divulgués. Lors de ces rencontres, l'appelante a soutenu qu'il devait exister des documents supplémentaires reliés à sa demande d'accès. La ville déclare :

[TRADUCTION]

L'[appelante] a déclaré qu'elle avait des copies personnelles de lettres d'infraction concernant la propriété, mais que ces lettres ne figuraient pas dans les documents que la ville avait fournis. Elle a également indiqué qu'il n'y avait pas de photos dans cet ensemble de documents. Il a été confirmé auprès du superviseur de l'application des règlements que les lettres d'infraction avaient été adressées et envoyées au propriétaire.

Des membres du personnel ont mené des recherches supplémentaires pour s'assurer que tous les documents pertinents avaient été fournis. Tous les documents pertinents ont été fournis, y compris les lettres d'avis

d'infraction aux règlements municipaux envoyées au propriétaire et les photos prises qui avaient été versées au dossier.

Le coordonnateur des documents et de l'information a examiné les documents en détail lors d'une rencontre avec l'[appelante]. Certains documents n'ont pu être fournis car ils n'avaient jamais été créés et n'existaient pas. L'[appelante] a dit qu'elle n'était pas satisfaite et croyait que nous cachions les renseignements qu'elle souhaitait obtenir. Nous lui avons dit à plusieurs reprises que tous les documents pertinents lui avaient été fournis.

[68] La ville ajoute qu'au moment de préparer ses observations sur le caractère raisonnable des recherches, elle a décidé, par acquit de conscience, de mener des recherches dans ses archives conservées dans un entrepôt commercial. Elle affirme que son adjoint aux documents et à l'information, qui était chargé de gérer les documents inactifs de la ville dans cet établissement, a effectué une « recherche approfondie » dans la base de données de ces archives et n'y a trouvé aucun document pertinent.

[69] Enfin, la ville a fourni un tableau décrivant chaque volet de la demande d'accès à plusieurs volets de l'appelante et indiquant pour chacun s'il existait des documents pertinents. Dans le cas de certains volets, la ville a indiqué qu'aucun document n'existait, et pour d'autres, qu'aucun autre document n'existait.

### ***Résumé des observations de l'appelante***

[70] L'appelante soutient que la ville n'a pas effectué des recherches raisonnables pour localiser des documents reliés à sa demande d'accès, et qu'il existe des documents supplémentaires. Elle déclare :

La plus grande preuve que d'autres documents existent est la production de la ½ page de la filière Amanda 5.4.4.3. Celle-ci a aussi révélé:

- (a) que pour 2 dossiers . . . aucun renseignement n'avait été fourni
- (b) que le texte de chaque plainte étaient là, pour les autres dossiers
- (c) que les dates et heures du jour étaient là aussi

Avec les documents fournis appelés notes historiques sur le terrain, j'ai vu que la ville n'a pas fait de recherches raisonnables. . . .

[71] L'appelante répond également aux affidavits faits sous serment dans lesquels deux membres du personnel de la ville décrivent leurs recherches visant à localiser des documents reliés à la demande d'accès de l'appelante. Elle déclare :

Les deux affidavits m'ont révélé :

- (a) lesquels des 7 dossiers révélés restaient toujours sans renseignements
- (b) que d'autres courriels existaient (une variété de) et de la part de CLS et de SVB.
- (c) qu'un courriel envoyé par CLS, à une variété de personnes, existait
- (d) qu'au moins un autre courriel envoyé au proprio existait
- (e) que le courriel entre SVB et CLS existait et peut-être plusieurs autres
- (f) que la section Customer Service du document Customer Service & By-Law Enforcement flow chart n'avait pas été fournie et que la section fournie n'était pas paginée, donc aucune preuve que tout le document avait été fourni.

[72] Enfin, l'appelant allègue que la ville devrait disposer d'un certain nombre d'autres documents pertinents :

Je n'ai pas reçu le document qui s'appelle Amanda complaint folder cheat sheet. S'il y a un mandat pour les membres du comité pour la mise en appel, il doit y avoir un mandat pour SVB, CLS, T.B. et MLT & A.M. & T.N. Le document Standard Operating Guidelines nous annonce les documents refusés comme inexistantes mais nommés au paragraphe 5 et 9. De même pour le (a) legal action request form et (b) le investigation brief et (c) les field reports et (d) d'un notebook pour SVB annoncée à l'item 5. Ce sont les 5 dernières réponses à l'index (le dernier) + le 10ième de la fin. [soulignement dans l'original]

### ***Analyse et constatations***

[73] J'ai examiné les observations des parties, et pour les motifs qui suivent, je conclus que la ville a mené des recherches raisonnables pour localiser des documents reliés à la demande d'accès de l'appelante, sauf dans le cas d'un type de document.

[74] L'appelante a présenté à la ville une longue demande à plusieurs volets pour obtenir l'accès à des documents après que la ville eut reçu une plainte selon laquelle des ordures et des débris jonchaient la propriété où elle habite puis effectué une inspection visant à déterminer la conformité aux règlements municipaux. Certaines parties de sa demande ont trait à cette affaire, mais d'autres sont de portée plus large.

[75] La preuve de la ville démontre que son personnel a manifestement consacré beaucoup de temps et d'efforts à rechercher des documents liés à la demande d'accès de l'appelante. Ainsi, le superviseur de l'application des règlements de la ville et l'agent d'application des règlements qui a été affecté à l'enquête sur l'observation des normes

du bâtiment ont mené des recherches dans de nombreux ensembles de documents, y compris la base de données AMANDA 5.4 de la ville, des dossiers électroniques, des courriels sur Outlook, des dossiers papier et des iPhone pour localiser des documents reliés à la demande d'accès de l'appelante.

[76] Le superviseur de l'application des règlements a également demandé à au moins quatre autres employés de la ville et à un adjoint d'un conseiller municipal de contribuer à la recherche de documents. À l'issue de ces recherches, la ville avait localisé un nombre important de documents, et elle les a divulgués à l'appelante, sauf quelques renseignements mineurs qu'ils contenaient. Le personnel de la ville a également discuté à plusieurs reprises avec l'appelante en personne et par téléphone pour discuter de sa demande et de l'existence éventuelle de documents supplémentaires.

[77] Dans ces circonstances, je suis convaincu qu'à l'exception d'un type de document décrit plus bas, des employés d'expérience, qui connaissaient le sujet de la demande d'accès de l'appelante, ont déployé des efforts raisonnables pour localiser des documents qui étaient raisonnablement reliés à cette demande.

[78] Tel qu'indiqué plus haut, l'auteur de la demande est rarement en mesure d'indiquer précisément les documents que l'institution n'a pas identifiés, mais il doit quand même se fonder sur des motifs raisonnables pour conclure que ces documents existent<sup>24</sup>.

[79] Dans ses observations, l'appelante allègue qu'il existe un certain nombre de documents supplémentaires que la ville n'a pas localisés ou ne lui pas divulgués. J'estime que dans l'ensemble, soit ces documents ne sont pas reliés à sa demande d'accès, soit elle n'a pas fourni suffisamment de détails pour me permettre d'avoir un fondement raisonnable pour conclure que ces documents existent.

[80] Cependant, à mon avis, l'appelante a fourni une preuve suffisante pour démontrer qu'un type de document relié à sa demande d'accès existe effectivement. Dans sa demande, elle a réclamé une « preuve des plaintes alléguées contre moi (texte exact et dates) ». Bien que cette partie de sa demande soit formulée de façon maladroite, on peut comprendre raisonnablement qu'elle demande les documents qui consignent les plaintes elles-mêmes, car elle réclame le texte exact et les dates. Dans ses observations, elle allègue qu'un extrait provenant de la base de données Amanda lui a été divulgué et démontre que le texte de chaque plainte existe bel et bien.

[81] La ville n'a pas décidé de son propre chef de mener une inspection visant à déterminer la conformité aux règlements municipaux. Cette inspection a eu lieu après que la ville eut reçu une plainte (ou peut-être plusieurs plaintes) selon laquelle des

---

<sup>24</sup> Ordonnance MO-2246.

ordures et des débris jonchaient la propriété où vit l'appelante. À mon avis, toute plainte que la ville a reçue est raisonnablement reliée à la demande d'accès de l'appelante, et est donc pertinente. Cependant, la lettre de décision de la ville à l'appelante, les observations de la ville ou les documents que la ville a divulgués à l'appelante ne me semblent pas montrer que les employés de la ville qui ont mené les recherches ont localisé des documents qui consignent ces plaintes, ou que s'ils en ont localisé, ces documents ont été réputés liés à sa demande d'accès.

[82] En bref, je conclus que la ville n'a pas mené de recherches raisonnables pour localiser des documents consignant la ou les plaintes reçues au sujet de la propriété où habite l'appelante. J'ordonnerai donc à la ville de mener d'autres recherches pour localiser ces documents, et de délivrer une décision quant à l'accès à tout document qu'elle localise et qui est relié à la demande d'accès de l'appelante.

[83] Enfin, je constate que l'appelante allègue ne pas avoir reçu de copie d'un document intitulé « Amanda complaint folder cheat sheet » (aide-mémoire sur le dossier des plaintes dans Amanda). Ce document est mentionné comme document pertinent à la page 11 des observations de la ville et au paragraphe 5 de l'affidavit du superviseur de l'application des règlements. J'ai examiné les documents que la ville a divulgués à l'appelant, et il semble que ce document n'ait pas été inclus. Il ne s'agit pas là d'un problème touchant le caractère raisonnable des recherches, car la ville semble avoir localisé ce document mais apparemment, ne l'a pas divulgué à l'appelante. Dans mon ordonnance ci-dessous, j'ordonnerai à la ville de rendre une décision à l'appelante quant à l'accès à ce document.

## **AUTRES QUESTIONS**

[84] Dans ses observations, l'appelante soulève un certain nombre d'autres questions, notamment la constitutionnalité d'un règlement municipal et la conduite du personnel de la ville. Ces questions ne sont pas de mon ressort et je ne me prononcerai pas à leur sujet.

## **ORDONNANCE**

1. Je confirme la décision de la ville de ne pas divulguer les coordonnées personnelles des membres du comité des normes du bâtiment et du comité de dérogation en vertu du paragraphe 14 (1) de la *Loi*.
2. Je confirme la décision de la ville de ne pas divulguer les copies des lois provinciales demandées par l'appelante, en vertu de l'alinéa 15 a) de la *Loi*.
3. J'ordonne à la ville de divulguer une nouvelle version des documents qui contiennent le nom, le sexe, l'adresse domiciliaire, le numéro de téléphone et

l'adresse de courriel du propriétaire. Ces documents doivent être divulgués à l'appelante d'ici le **29 janvier 2021**.

4. J'ordonne à la ville d'effectuer, dans les 30 jours suivant la date de la présente ordonnance, des recherches afin de localiser des documents consignants toute plainte pour inobservation des règlements municipaux qu'elle a reçue au sujet de la propriété où habite l'appelante au cours de la période établie dans sa demande d'accès. Si la ville localise de tels documents, elle doit rendre une décision quant à l'accès à ces documents.
5. J'ordonne à la ville de rendre à l'appelante une décision quant à l'accès à l'« aide-mémoire sur le dossier des plaintes dans Amanda », qui est mentionné comme étant un document pertinent à la page 11 de ses observations et au paragraphe 5 de l'affidavit du superviseur de l'application des règlements, en utilisant la date de la présente ordonnance comme date de la demande.
6. Les délais indiqués aux points 3, 4 et 5 de la présente ordonnance pourraient être prorogés si la ville ne peut s'y conformer en raison de la pandémie actuelle de COVID-19. Je demeure saisi de cette affaire pour me prononcer sur toute demande de prorogation de délai.

Original signé par  
Colin Bhattacharjee  
Arbitre

Le 23 décembre 2020