

Rapport des conclusions : 19/20-AP-061
Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée
Municipalité régionale de Tracadie

Le 23 octobre 2020

Remarque : En 2019, des modifications aux lois du Nouveau-Brunswick ont transféré la responsabilité des mandats concernant l'accès à l'information et la protection de la vie privée du Bureau du Commissaire à l'intégrité au Bureau de l'ombud du Nouveau-Brunswick (le Bureau).

Sommaire : L'auteur de la demande a présenté, auprès de la Municipalité régionale de Tracadie, une demande de communication à une copie du contrat conclu entre la municipalité et Embou Productions, y compris les clauses particulières connexes, les autres versions de ce contrat ultérieurement rédigées par la municipalité et tous les renseignements sur ce contrat. La municipalité a accordé un accès partiel à l'information demandée, mais a refusé l'accès à certains documents jusqu'à ce qu'elle ait pu confirmer avec notre Bureau s'ils pouvaient être communiqués. Après avoir expliqué que nous ne pouvons pas lui donner des directives précises sur la communication en dehors du cadre d'une enquête sur une plainte, la municipalité a informé l'auteur de la demande que la communication de ces documents était refusée en vertu du sous-alinéa 22(1)c)(ii) (communication préjudiciable aux intérêts commerciaux ou financiers d'un tiers) et de l'alinéa 29(1)o) (communications nuisibles à la conduite d'instances judiciaires). Insatisfait de la réponse de la municipalité, l'auteur de la demande a déposé une plainte auprès du Bureau.

La plainte n'a pas été réglée pendant le processus de règlement informel et elle fait maintenant l'objet d'une enquête formelle menée par l'ombud. L'ombud a conclu que l'auteur de la demande avait un droit d'accès partiel aux sept documents en cause, puisque certains renseignements méritent d'être protégés de la communication en vertu du sous-alinéa 22(1)c)(i).

Lois examinées : [Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée](#), L.N.-B. 2009, ch. R-10.6. sous-alinéa 22(1)c)(i), alinéa 29(1)o), paragraphes 70(1) et 70(3).

Les autorités se sont fondées sur : [Ordonnance MO-2852, visant Hamilton Entertainment and Convention Facilities Inc.](#), 2013 CanLII 11999 (CIPP de l'Ontario).

I INTRODUCTION

1. Le 16 octobre 2018, l'auteur de la demande a présenté, auprès de la Municipalité régionale de Tracadie (ci-après désignée la « municipalité »), une demande de communication aux éléments suivants :
 - une copie du contrat conclu entre la municipalité et Embou Productions, y compris les clauses particulières connexes que le maire a donné à la GRC le 20 février 2018;
 - la même information pour les autres versions de ce contrat rédigées ultérieurement par la municipalité;
 - tout renseignement sur le contrat de 2016 à 2018 conclu avec Embou Productions.
2. Embou Productions est un promoteur de concert et de festival situé dans le sud-est du Nouveau-Brunswick. En 2016, la municipalité a renouvelé son contrat avec Embou Productions afin d'organiser et de tenir des concerts dans la région de Tracadie. La relation entre les parties s'est tendue en 2018 et, en mai 2019, le promoteur a intenté une poursuite contre le maire de la municipalité pour diffamation.
3. La municipalité a répondu à la demande de communication à l'information de l'auteur de la demande par une lettre datée du 30 mai 2019, accordant l'accès à la plupart des renseignements demandés. Toutefois, certains documents ont été retenus, car la municipalité a décidé de consulter notre Bureau pour savoir si ces documents pouvaient être communiqués.
4. Insatisfait de la réponse de la municipalité, l'auteur de la demande a déposé une plainte auprès de notre Bureau le 12 juillet 2019. Dans sa plainte, l'auteur de la demande a noté que la municipalité retenait de l'information. L'auteur de la demande n'était pas d'avis que la municipalité avait fourni la copie demandée du contrat.
5. Après avoir reçu notre avis de plainte et nos explications à savoir pourquoi nous étions incapables de lui donner des directives précises sur la communication en dehors du cadre d'une enquête sur une plainte, la municipalité a envoyé à l'auteur de la demande une lettre datée du 31 juillet 2019, expliquant qu'elle refusait l'accès à sept documents, un étant retenu en vertu du sous-alinéa 22(1)c)(i) et les six autres, en vertu de l'alinéa 29(1)o) de la *Loi*.
6. L'affaire n'a pas été réglée de façon informelle; l'ombud a mené une enquête formelle aux termes du paragraphe 68(3) de la *Loi*. Au cours du processus formel, la municipalité a donné des explications sur les circonstances touchant ce contrat, mais a maintenu sa position, soit que les sept documents en cause étaient protégés de la communication pour les motifs énoncés dans sa lettre du 31 juillet 2019 à l'auteur de la demande.

II OBJET

7. Le problème qui m'a été présenté consiste à savoir si l'auteur de la demande a un droit d'accès à toute l'information figurant dans les sept documents qui ont été retenus par la municipalité.

III FARDEAU DE LA PREUVE

8. Aux termes du paragraphe 84(1) de la *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée*, il incombe à l'organisme public d'établir que l'auteur de la demande n'a aucun droit d'accès à une partie ou à la totalité du document pertinent :

84(1) Dans toute procédure entamée en vertu de la présente loi, il incombe au responsable de l'organisme public d'établir que l'auteur de la demande n'a aucun droit d'accès à tout ou partie du document.

9. L'organisme public doit donc démontrer qu'il est en droit de refuser l'information à l'auteur d'une demande.
10. Pour satisfaire au fardeau de la preuve, un organisme public doit fournir des preuves attestant que l'information en cause relève de la portée de l'exception invoquée. À cette fin, de simples affirmations non étayées ne suffisent pas.

IV QUESTION PRÉLIMINAIRE : PRODUCTION DE DOCUMENTS PENDANT UNE ENQUÊTE

11. Cette question n'a pas pu être résolue au cours du processus de règlement informel ni de la période nécessaire pour mener notre enquête. La municipalité n'a pas fourni les renseignements ni les explications demandés par notre Bureau pour régler cette plainte jusqu'à ce que l'affaire soit renvoyée aux niveaux supérieurs aux fins d'enquête formelle, et cela, malgré les demandes de présentation des renseignements dans le cadre du processus de règlement informel, qui ont commencé par l'avis de la lettre de plainte envoyé le 16 juillet 2019. Bien que la municipalité nous ait fourni une copie de sa lettre subséquente du 31 juillet 2019 à l'auteur de la demande présentant des explications supplémentaires concernant le refus de l'accès aux sept documents en cause, elle a uniquement donné sa première véritable réponse à la plainte le 5 décembre 2019, soit plus de quatre mois après avoir été informée de la plainte.
12. C'est le refus de collaboration en temps utile de la municipalité dans l'enquête qui a entraîné le renvoi aux niveaux supérieurs aux fins d'enquête formelle.

13. Pendant l'enquête formelle, la municipalité a remis à notre Bureau une copie des sept documents qu'elle n'avait pas communiqués à l'auteur de la demande, ainsi que des explications indiquant pourquoi elle était d'avis que le sous-alinéa 22(1)c(i) et l'alinéa 29(1)o) de la *Loi* s'appliquaient. Elle a également fourni des renseignements supplémentaires sur la communication du contrat à la GRC et a confirmé qu'il s'agissait du même document que l'auteur de la demande avait reçu grâce à une demande de communication antérieure et que ce contrat ne contenait aucune clause particulière.
14. La *Loi* confère à l'ombud un large pouvoir d'exiger la production de documents qu'il juge utiles à une enquête, conformément à l'article 70 :
- 70(1) À l'exception des documents confidentiels du Conseil exécutif et des documents contenant des renseignements protégés par le privilège du secret professionnel de l'avocat, l'ombud peut exiger la production des documents dont un organisme public a la garde ou la responsabilité et qu'il estime utiles à une enquête, y compris les renseignements personnels, et examiner les renseignements qu'ils contiennent.
15. Si notre Bureau estime que certains renseignements sont utiles à une enquête, le paragraphe 70(3) énonce aussi d'autres directives sur la production de documents :
- 70(3) Malgré toute autre loi de la province ou toute immunité reconnue par le droit de la preuve, l'organisme public produit à l'ombud, dans les dix jours ouvrables, les documents ou une copie des documents exigés en vertu du présent article.
16. Étant donné la nature plutôt simple des renseignements et le faible nombre de documents pertinents demandés par l'auteur, si la municipalité nous avait fourni les documents et les explications aux fins d'examen au début de l'affaire, comme demandé, il est probable que la plainte aurait été traitée rapidement et, peut-être, sans qu'une enquête formelle soit nécessaire.
17. En ce qui concerne les enquêtes futures sur les plaintes déposées contre la municipalité, j'espère que notre Bureau recevra une meilleure collaboration relativement à la production rapide des documents pertinents au regard d'une enquête.

V DÉCISION

Paragraphe 22(1) : Communication préjudiciable aux intérêts commerciaux d'un tiers

18. Le sous-alinéa 22(1)c)(i) de la *Loi* énonce ce qui suit :

22(1) Le responsable d'un organisme public refuse de communiquer à l'auteur de la demande des renseignements qui révéleraient :

[...]

c) des renseignements d'ordre commercial, financier, professionnel, scientifique ou technique, dont la divulgation risquerait vraisemblablement :

(i) de nuire à la compétitivité d'un tiers [...]

19. L'alinéa 22(1)c) est une exception obligatoire à la communication, ce qui signifie qu'un organisme public n'est pas autorisé à communiquer de l'information qui entre dans son champ d'application, à moins que les conditions qui permettent ou exigent la communication en vertu des paragraphes 22(3), 22(4) ou 22(5) s'appliquent.

20. Pour conclure que l'information entre dans le champ d'application de cette exception, l'organisme public doit démontrer que les deux critères suivants sont respectés :

- les renseignements en question sont d'ordre commercial, financier, scientifique ou technique, ou se rapportent aux relations de travail;
- la communication de ces renseignements risquerait vraisemblablement de porter préjudice au moins d'une des façons indiquées aux sous-alinéas 22(1)c)(i) à (v) de la *Loi*.

21. La municipalité a refusé l'accès à un document en vertu du sous-alinéa 22(1)c)(i). Il s'agit d'un rapport qu'Embou Productions a remis à la municipalité en février 2019 et qui indique les ventes de billets pour chacun des quatre concerts organisés par Embou Productions dans la région de Tracadie en 2018, ainsi que les recettes produites lors de chaque événement. Je me demanderai maintenant si quelque renseignement que ce soit parmi ceux du document est protégé de la communication aux termes du sous-alinéa 22(1)c)(i) de la *Loi*.

Les renseignements sont-ils d'ordre commercial, financier, scientifique ou technique, ou se rapportent-ils aux relations de travail?

22. La *Loi* ne définit pas ce qu'elle entend par renseignements « d'ordre commercial » ou « d'ordre financier »; cependant, ces termes sont aussi employés dans les lois respectives sur l'accès à

l'information d'autres administrations du Canada. En Ontario, ces termes sont aussi employés dans l'exception à la communication équivalente, prévue par l'article 10 de la *Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée*, et l'interprétation de ces termes, telle qu'elle a été adoptée par le Bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario, se lit comme suit :

Renseignements d'ordre commercial s'entend des renseignements qui ont uniquement trait à la vente, à l'achat ou à l'échange de marchandises ou de services. Ce terme peut s'appliquer à la fois aux entreprises à but lucratif et aux organismes à but non lucratif, ainsi qu'aux grandes et petites entreprises [ordonnance PO-2010]. Le fait qu'un document puisse avoir une valeur monétaire réelle ou potentielle ne signifie pas nécessairement qu'il contient en soi des renseignements d'ordre commercial [P-1621].

Renseignements d'ordre financier désigne ce qui se rapporte à l'argent, à son usage ou à sa distribution et doit contenir des données précises ou y faire référence. Ce type de renseignements comprend notamment les méthodes de détermination du coût de revient, les pratiques d'établissement des prix, les données sur les profits et pertes, les coûts indirects et les coûts de fonctionnement. [Ordonnance PO-2010].¹

23. Comme l'indiquent les rapports des conclusions 19/20-AP-075 et 19/20-AP-080, notre Bureau a adopté l'interprétation des termes « d'ordre commercial » et « d'ordre financier » définie ci-dessus pour les fins de l'article 22 de la *Loi*.
24. Dans le cadre de la présente affaire, le document en cause détaille le nombre de billets émis pour chacun des quatre concerts qu'Embou a organisés pour la municipalité en 2018, ainsi que les coûts financiers et les recettes produites par ces événements. À mon avis, puisque l'information concerne les services fournis par Embou Productions à la municipalité, je suis convaincu qu'elle constitue des renseignements commerciaux.

Préjudices aux intérêts d'ordre commercial ou financier d'un tiers en raison de la communication

25. La position de la municipalité, c'est que la communication de cette information risquerait vraisemblablement de nuire à la compétitivité du promoteur pour les motifs suivants :

¹ [Ordonnance MO-2852, visant Hamilton Entertainment and Convention Facilities Inc.](#), 2013 CanLII 11999 (CIPP de l'Ontario), paragraphe 31.

- elle pourrait conférer un avantage à d'autres promoteurs concurrents, puisque le rapport contient plusieurs types de renseignements commerciaux, comme les différents types de billets offerts par le promoteur;
- le promoteur, en fournissant ce rapport à la municipalité, avait précisément demandé que ces documents demeurent confidentiels puisqu'ils pouvaient le désavantager par rapport à d'autres promoteurs.

26. Après avoir tenu compte de la position de la municipalité, je suis d'avis que certains renseignements du rapport méritent d'être protégés de la communication. Le rapport énumère aux pages A-2 et A-3 le montant total de l'investissement du promoteur dans les quatre événements, et je suis d'avis que la communication de ce montant risquerait raisonnablement de révéler des renseignements qui pourraient être utilisés par des concurrents cherchant à organiser des événements semblables avec la municipalité. Je considère également que le nombre de billets vendus dans chaque catégorie individuelle de billets peut être protégé pour le même motif; toutefois, le nombre total de billets vendus et de billets de faveur pour chacun des événements ne mérite pas la même réflexion et devrait être communiqué. Je suis en désaccord avec l'idée que les différents types de billets offerts par le promoteur pour chaque événement peuvent être protégés, puisque les différents types de billets qui étaient offerts à la vente sont encore accessibles sur le site Web du promoteur et je ne vois pas comment la communication des types de billets de faveur pourrait nuire à la compétitivité du promoteur.
27. Le reste de l'information du rapport énonce les montants qui font partie des dispositions relatives au partage des recettes du contrat passé entre le promoteur et la municipalité et un énoncé général sur les répercussions économiques de ces quatre événements sur la région de Tracadie. Je considère que le reste de l'information du rapport devrait être communiqué et une recommandation sur ce point suivra.
28. Quant à la demande du promoteur visant à ce que le rapport demeure confidentiel, bien qu'elle révèle les intentions du tiers concernant la façon dont la municipalité gèrera cette information, elle ne s'avère pas déterminante au sujet des droits d'accès en vertu de la *Loi*. En raison de leurs obligations légales, les organismes publics doivent être transparents et rendre compte au public et ils ne peuvent se soustraire à ces obligations à la demande d'un tiers ou par une entente mutuelle prévue dans un contrat. Comme il a été expliqué ci-dessus, la plus grande partie de l'information de ce rapport est de nature générale et ne révélerait pas de renseignements confidentiels sur les activités du promoteur et, par conséquent, elle ne mérite pas d'être protégée de la communication.

Alinéa 29(1)o) : Communications nuisibles à la conduite d'instances judiciaires

29. L'alinéa 29(1)o) de la *Loi* énonce ce qui suit :

29 (1) Le responsable d'un organisme public peut refuser de communiquer à l'auteur de la demande des renseignements dont la communication pourrait vraisemblablement :

[...]

o) nuire à la conduite d'instances judiciaires en cours auxquelles est partie la province ou l'organisme public ou de celles prévues auxquelles pourrait être partie la province ou l'organisme public.

30. L'alinéa 29(1)o) est une exception facultative à la communication, ce qui signifie qu'un organisme public a le choix d'autoriser ou de refuser l'accès à l'information qui relève de sa responsabilité. Un organisme public ne peut qu'exercer convenablement son pouvoir discrétionnaire de refuser la communication s'il peut prouver qu'il a tenu compte des facteurs pertinents pour arriver à cette décision.

31. Pour s'appuyer sur cette exception, un organisme public doit montrer comment la communication risquerait vraisemblablement de nuire à une instance judiciaire prévue ou en cours, à laquelle lui-même ou la province est une partie.

32. Cela signifie qu'un organisme public doit montrer une connexion claire et directe entre l'instance judiciaire et le contenu du ou des documents en cause, ainsi que le préjudice prévu pour l'instance judiciaire si la communication avait lieu. Le fait qu'une poursuite liée au sujet général de l'information en cause est prévue ou en cours sera insuffisant.

33. Dans le cadre de la présente affaire, la municipalité s'est appuyée sur l'alinéa 29(1)o) pour refuser l'accès aux six documents. Cinq des six documents sont des courriels échangés entre le promoteur et les fonctionnaires municipaux qui remontent à 2016 sur la renégociation du contrat entre les parties. Le sixième document est un courriel entre le promoteur et la municipalité dans lequel le promoteur a fourni son rapport sur la billetterie pour les concerts de 2017.

34. La municipalité a énoncé que ses motifs pour refuser l'accès en vertu de cette exception sont les suivants :

- le maire de la municipalité fait actuellement face à une poursuite intentée par le promoteur après des déclarations publiques que le maire a faites;

- la municipalité ne souhaite pas rendre ces documents publics pour ne pas nuire à la défense du maire.

35. La municipalité nous a donné la preuve qu'une poursuite avait été intentée par le promoteur contre le maire de la municipalité, poursuite qui a été engagée devant les tribunaux le 8 mai 2019.
36. Bien que les arguments présentés par la municipalité montrent qu'une poursuite a été intentée par le promoteur, la municipalité n'a pas fourni de preuve indiquant comment la communication de ces six documents risquerait raisonnablement de nuire à la conduite de ces instances. La municipalité a déclaré qu'elle ne souhaite pas les rendre publics pour ne pas nuire à la défense du maire dans les instances, mais elle n'a pas expliqué comment elle prévoyait que la communication de cette information nuirait à la défense du maire, et encore moins à la conduite des instances dans leur ensemble.
37. Sans de telles preuves, je n'ai d'autre choix que de conclure que la municipalité n'a pas respecté le fardeau de la preuve pour montrer que l'auteur de la demande n'a pas un droit d'accès à ces six documents en vertu de l'alinéa 29(1)o) de la *Loi*. Je souligne également que la poursuite ne nomme pas la municipalité elle-même comme partie, mais plutôt la personne physique qui occupe actuellement le poste de maire, ce qui soulève encore la question à savoir si l'alinéa 29(1)o) peut s'appliquer. Toutefois, puisque je considère que la municipalité n'a aucunement respecté son fardeau de la preuve, ce point n'a aucun intérêt pratique.
38. Ayant examiné ces six documents soigneusement, bien que les correspondances de 2016 concernent la négociation du contrat de 2016 passé entre le promoteur et la municipalité, la plus grande partie de l'information échangée entre les parties est de l'information factuelle relativement aux événements antérieurs organisés par le promoteur et une discussion concernant qui serait la meilleure partie pour détenir le permis d'alcool pour les prochains concerts dans la région de Tracadie. À mon avis, ces discussions n'incluent rien de particulièrement confidentiel et ces renseignements ne méritent pas d'être protégés de la communication afin de protéger les intérêts commerciaux du promoteur.
39. La correspondance de 2018 contient des renseignements semblables au document abordé ci-dessus, documents que la municipalité a retenu en vertu du sous-alinéa 22(1)c)(i) de la *Loi*, car il s'agit du rapport du promoteur sur les concerts de 2017 qu'il a organisé dans la région de Tracadie. Encore une fois, la plus grande partie de l'information dans ce document est de nature factuelle et énonce le nombre de billets vendus pour chaque événement, les recettes produites lors de ces événements qui

devaient être remises aux organismes communautaires locaux et l'avantage économique estimé pour la région découlant de ces événements.

40. Je considère que tous les renseignements figurant dans ces six documents devraient être communiqués à l'auteur de la demande, à l'exception du montant des investissements d'Embou, qui peut être protégé en vertu du sous-alinéa 22(1)c)(i) de la *Loi* pour les motifs susmentionnés. Ces montants apparaissent aux pages 1-2, 2-3, 3-3, 4-3, 5-3, et 6-4 des documents que la municipalité a fournis pour notre examen. Une recommandation de communication suit.

V RECOMMANDATION

41. Compte tenu des constatations exposées ci-dessus, je recommande qu'en vertu de la division 73(1)a)(i)(A) de la *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée*, la municipalité communique à l'auteur de la demande les sept documents en cause, à l'exception du montant de l'investissement du promoteur dans divers événements, qui mérite d'être protégé de la communication en vertu du sous-alinéa 22(1)c)(i) de la *Loi*. Ces montants apparaissent aux pages 1-2, 2-3, 3-3, 4-3, 5-3, et 6-4 des documents que la municipalité a fournis pour notre examen. Je crois aussi que la municipalité peut protéger en vertu de l'alinéa 22(1)c) la ventilation du nombre de billets vendus par événement dans le rapport sur la billetterie de 2018, qui est présentée aux pages A-4 et A-5; toutefois, le nombre total de billets vendus et de billets de faveur pour chaque événement présenté sur ces deux pages doivent être communiqués à l'auteur de la demande.
42. Comme énoncé dans l'article 74 de la *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée*, le responsable de l'organisme public doit, dans les 20 jours ouvrables suivant la réception du présent rapport des conclusions, aviser par écrit l'auteur de la demande et notre Bureau de sa décision en ce qui concerne ces recommandations.

Le présent rapport a été fait à Fredericton (Nouveau-Brunswick), ce 23^e jour d'octobre 2020.

Original signé par : _____

Charles Murray

Ombud par intérim de la province du Nouveau-Brunswick