

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20160321

Dossier : T-5-15

Référence : 2016 CF 339

[TRADUCTION FRANÇAISE]

Ottawa (Ontario), le 21 mars 2016

En présence de monsieur le juge Phelan

ENTRE :

BREWSTER INC.

demanderesse

et

**LE MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT, À
TITRE DE MINISTRE RESPONSABLE DE
PARCS CANADA, LE PROCUREUR
GÉNÉRAL DU CANADA ET LE
COMMISSAIRE À L'INFORMATION DU
CANADA**

défendeurs

JUGEMENT ET MOTIFS

I. Introduction

[1] La Cour est saisie d'une requête que Brewster Inc. [Brewster] a déposée afin que soit réalisé un contrôle de la décision de Parcs Canada de divulguer certains dossiers [les

« dossiers »] liés à l'approbation de la promenade de la Découverte-du-Glacier de Brewster au parc national Jasper. Le contrôle est réalisé en conformité avec l'article 44 de la *Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. (1985), ch. A-1 [la « Loi »] :

44 (1) Le tiers que le responsable d'une institution fédérale est tenu, en vertu de l'alinéa 28(1)b) ou du paragraphe 29(1), d'aviser de la communication totale ou partielle d'un document peut, dans les vingt jours suivant la transmission de l'avis, exercer un recours en révision devant la Cour.

(2) Le responsable d'une institution fédérale qui a donné avis de communication totale ou partielle d'un document en vertu de l'alinéa 28(1)b) ou du paragraphe 29(1) est tenu, sur réception d'un avis de recours en révision de cette décision, d'en aviser par écrit la personne qui avait demandé communication du document.

(3) La personne qui est avisée conformément au paragraphe (2) peut comparaître comme partie à l'instance.

44 (1) Any third party to whom the head of a government institution is required under paragraph 28(1)(b) or subsection 29(1) to give a notice of a decision to disclose a record or a part thereof under this Act may, within twenty days after the notice is given, apply to the Court for a review of the matter.

(2) The head of a government institution who has given notice under paragraph 28(1)(b) or subsection 29(1) that a record requested under this Act or a part thereof will be disclosed shall forthwith on being given notice of an application made under subsection (1) in respect of the disclosure give written notice of the application to the person who requested access to the record.

(3) Any person who has been given notice of an application for a review under subsection (2) may appear as a party to the review.

[2] Même si les parties ont restreint le nombre de documents faisant l'objet du litige, la Cour a conclu que seuls les documents comportant des renseignements personnels doivent être soustraits à la divulgation.

En cas de litige au sujet de l'information pouvant maintenant être divulguée ou des dossiers devant être expurgés, les parties peuvent demander l'intervention de la Cour.

II. Contexte

[3] Brewster a été fondée en 1892 et mène ses activités depuis 120 ans dans les parcs nationaux Banff et Jasper. Depuis les années 1930, elle opère en tant que compagnie de guides dans la promenade des Glaciers du parc national Jasper, et, depuis 1996, assure l'exploitation du Centre du Champ-de-Glace près de la promenade des Glaciers.

[4] À la fin de 2010, Brewster a demandé les droits requis pour aménager et exploiter la promenade de la Découverte-du-Glacier, située à environ 6,5 kilomètres au nord du Centre du Champ-de-Glace.

Cette approbation lui a été accordée à la suite d'un important processus de consultation avec Parcs Canada.

[5] Le 17 janvier 2011, le public a été informé qu'une évaluation environnementale serait réalisée en lien avec la promenade de la Découverte-du-Glacier conformément à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, L.C. 1992, ch. 37 (abrogée depuis). Ce processus d'évaluation consistait en un examen de trois semaines suivi d'une période de commentaires débutant en novembre 2011.

[6] En février 2012, on a approuvé le projet de la promenade de la Découverte-du-Glacier et mis en œuvre un programme visant à vérifier l'exactitude de l'évaluation et à déterminer

l'efficacité des mesures prises pour atténuer les effets négatifs. De plus, on a élaboré et réalisé une étude d'impact sur la faune annuelle, que l'on répétera annuellement au cours des trois prochaines années.

[7] Parcs Canada a examiné une demande d'accès à l'information portant sur diverses communications entourant la proposition de la promenade de la Découverte-du-Glacier et le processus d'approbation connexe.

[8] Parcs Canada a envoyé un avis de mise en cause à Brewster aux termes de l'article 28 de la Loi afin de l'inviter à présenter des observations concernant la non-divulgence des dossiers demandés. L'avis de mise en cause comportait 1 600 pages de documents.

Brewster a demandé une prorogation du délai pour déposer des observations. Cette demande a été rejetée.

[9] Parcs Canada a décidé de divulguer les dossiers pour lesquels Brewster a déposé la présente demande de contrôle afin de réclamer une exemption de la divulgation aux termes des alinéas 20(1)*b*), *c*) et *d*) de la Loi. Le commissaire à l'information a été ajouté comme partie.

III. Analyse

[10] Voici les dispositions pertinentes de la Loi :

19 (1) Sous réserve du paragraphe (2), le responsable d'une institution fédérale est tenu de refuser la communication de documents

19 (1) Subject to subsection (2), the head of a government institution shall refuse to disclose any record requested under this Act that contains

contenant les renseignements personnels visés à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

personal information as defined in section 3 of the *Privacy Act*.

(2) Le responsable d'une institution fédérale peut donner communication de documents contenant des renseignements personnels dans les cas où :

(2) The head of a government institution may disclose any record requested under this Act that contains personal information if

a) l'individu qu'ils concernent y consent;

(a) the individual to whom it relates consents to the disclosure;

b) le public y a accès;

(b) the information is publicly available; or

c) la communication est conforme à l'article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

(c) the disclosure is in accordance with section 8 of the *Privacy Act*.

20 (1) Le responsable d'une institution fédérale est tenu, sous réserve des autres dispositions du présent article, de refuser la communication de documents contenant :

20 (1) Subject to this section, the head of a government institution shall refuse to disclose any record requested under this Act that contains

...

...

b) des renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques fournis à une institution fédérale par un tiers, qui sont de nature confidentielle et qui sont traités comme tels de façon constante par ce tiers;

(b) financial, commercial, scientific or technical information that is confidential information supplied to a government institution by a third party and is treated consistently in a confidential manner by the third party;

...

...

c) des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de causer des pertes ou profits

(c) information the disclosure of which could reasonably be expected to result in material financial loss or gain to, or

financiers appréciables à un tiers ou de nuire à sa compétitivité;

d) des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement d'entraver des négociations menées par un tiers en vue de contrats ou à d'autres fins.

could reasonably be expected to prejudice the competitive position of, a third party; or

(d) information the disclosure of which could reasonably be expected to interfere with contractual or other negotiations of a third party.

La *Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. (1985), ch. P-21, définit

« renseignements personnels » comme suit :

3 ... renseignements personnels Les

renseignements, quels que soient leur forme et leur support, concernant un individu identifiable, notamment :

a) les renseignements relatifs à sa race, à son origine nationale ou ethnique, à sa couleur, à sa religion, à son âge ou à sa situation de famille;

b) les renseignements relatifs à son éducation, à son dossier médical, à son casier judiciaire, à ses antécédents professionnels ou à des opérations financières auxquelles il a participé;

...

d) son adresse, ses empreintes digitales ou son groupe sanguin;

3 ... personal information

means information about an identifiable individual that is recorded in any form including, without restricting the generality of the foregoing,

(a) information relating to the race, national or ethnic origin, colour, religion, age or marital status of the individual,

(b) information relating to the education or the medical, criminal or employment history of the individual or information relating to financial transactions in which the individual has been involved,

...

(d) the address, fingerprints or blood type of the individual,

e) ses opinions ou ses idées personnelles, à l'exclusion de celles qui portent sur un autre individu ou sur une proposition de subvention, de récompense ou de prix à octroyer à un autre individu par une institution fédérale, ou subdivision de celle-ci visée par règlement;	(e) the personal opinions or views of the individual except where they are about another individual or about a proposal for a grant, an award or a prize to be made to another individual by a government institution or a part of a government institution specified in the regulations,
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

...

...

[11] Le présent contrôle comporte quatre questions :

1. L'applicabilité de l'alinéa 20(1)b) (renseignements financiers, commerciaux ou scientifiques)
2. l'applicabilité de l'alinéa 20(1)c) (renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de causer des pertes financières);
3. l'applicabilité de l'alinéa 20(1)d) (renseignements dont la divulgation risquerait d'entraver des négociations menées en vue de contrats ou à d'autres fins);
4. l'applicabilité de l'article 19 pour certains dossiers (renseignements personnels).

[12] La norme de contrôle pour les contrôles aux termes de l'article 44 est celle de la décision correcte (*Merck Frosst Canada Ltd. c. Canada (Santé)*, 2012 CSC 3, au paragraphe 53,

[2012] 1 RCS 23) :

[53] Aucune décision discrétionnaire du responsable de l'institution n'est en cause dans la présente affaire. Selon l'art. 51 de la Loi, le juge siégeant en révision doit décider si « le responsable [de l']institution fédérale est tenu de refuser la communication [...] d'un document » et, dans l'affirmative, il doit ordonner à ce dernier de ne pas le communiquer. Il s'ensuit que dans les cas où un tiers, telle Merck en l'espèce, demande à la

Cour fédérale, en vertu de l'art. 44 de la Loi, de « contrôler » la décision du responsable de l'institution de communiquer tout ou partie d'un document, le juge de la Cour fédérale doit déterminer si ce dernier a correctement appliqué les exceptions aux documents visés : *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada)*, 2003 CSC 8, [2003] 1 R.C.S. 66, par. 19; *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Ministre de la Défense nationale)*, 2011 CSC 25, [2011] 2 R.C.S. 306, par. 22. Ce processus a parfois été qualifié d'examen *de novo* de la question de savoir si le document en cause est soustrait à la communication : voir, p. ex., *Air Atonabee Ltd. c. Canada (Ministre des Transports)* [1989] A.C.F. n° 453 (QL) (1^{re} inst.), par. 29-30; *Merck Frosst Canada & Co. c. Canada (Ministre de la Santé)*, 2003 CF 1422 (CanLII), par. 3; *Dagg*, par. 107. Le terme « *de novo* » n'est peut-être pas, à proprement parler, celui qu'il convient d'utiliser; toutefois, il n'y a aucun désaccord dans ces affaires quant au rôle du juge siégeant en révision dans un tel contexte : il doit décider si les exceptions ont été correctement appliquées relativement aux documents en cause. Les articles 44, 46 et 51 sont les dispositions législatives les plus pertinentes qui s'appliquent au présent contrôle.

[13] Comme le confirme la Cour suprême, le fardeau aux termes de l'article 20 revient à la partie contestant la divulgation.

[14] En ce qui concerne la question des « renseignements personnels », la Cour doit engager un processus en deux étapes. D'abord, elle doit déterminer, selon la norme de la décision correcte, si les renseignements s'inscrivent dans cette définition; ensuite, elle doit examiner le caractère raisonnable de toute décision discrétionnaire ayant pour effet de divulguer ces renseignements personnels.

En l'espèce, Parcs Canada n'a pas exercé ce pouvoir discrétionnaire.

A. *Alinéa 20(1)b)*

[15] Brewster n'a pas réussi à établir cette exemption. Pour s'inscrire dans l'alinéa 20(1)b), les renseignements en cause « doivent [...] contenir des «renseignements commerciaux» », tel qu'il a été souligné dans la décision *Brainhunter (Ottawa) Inc. c. Canada (Procureur général)*, 2009 CF 1172, 356 F.T.R. 166 [*Brainhunter* »].

[16] L'argument selon lequel tous les dossiers de Brewster (en l'espèce, principalement de la correspondance) devraient être considérés comme commerciaux étant donné que la compagnie fait affaire avec Parcs Canada pour une proposition d'entreprise commerciale est jugé trop vaste.

[17] L'alinéa 20(1)b) crée une exemption basée sur la catégorie (plutôt que sur les dommages). L'inclusion dans cette catégorie ne dépend pas du contexte entourant la requête. Brewster doit répondre de façon objective aux trois critères de la disposition, soit le type de renseignement, sa qualité et son traitement, et sa provenance.

[18] Les types de renseignement couverts par la disposition comprennent habituellement les coûts, les profits, les stratégies de prix, les procédés de fabrication et les méthodes commerciales ou opérationnelles.

[19] Comme l'a souligné le ministre et expliqué le commissaire à l'information, les détails administratifs comme la numérotation des pages, les dates, l'emplacement de l'information et les

courriels d'ordonnancement de réunions ou d'appels téléphoniques ne sont pas des types de renseignements visés par l'alinéa 20(1)b).

[20] De plus, Brewster n'a pas réussi à démontrer la nature confidentielle des renseignements en cause. Elle n'a pas su présenter des preuves concrètes de cette caractéristique.

Comme on le précise au paragraphe 25 de la décision *Brainhunter*, la partie contestant la divulgation doit fournir :

[...] une preuve directe de la nature confidentielle des renseignements non encore divulgués, preuve qui contient une explication raisonnable permettant de refuser la communication de chaque document. Une preuve vague ou spéculative ne peut servir d'appui pour justifier une exception en vertu du paragraphe 20(1) de la Loi. [...]

[21] Parmi les exemples de types de renseignements qui, selon, Brewster s'inscrivent dans la « catégorie », on trouve l'information contenue dans un document qui a été rendue publique dans un autre document; l'information créée par Parcs Canada; l'information sur les pages Facebook accessibles au public; et les résumés de commentaires publics liés à une évaluation environnementale.

[22] De plus, Brewster n'a pas réussi à démontrer une attente de confidentialité raisonnable de la part de Parcs Canada et à prouver que l'entreprise elle-même a traité ou a même tenté de traiter les renseignements comme étant confidentiels. La mention typique « confidentiel » au bas d'un courriel ne suffit pas. Il s'agit principalement d'une banalité.

[23] Enfin, Brewster n'est pas parvenue à préciser, et encore moins à démontrer, en quoi le traitement des renseignements en cause pourrait [TRADUCTION] « améliorer sa relation avec le gouvernement au profit du public ». Elle n'a pas présenté de preuve de préjudice à un dialogue ouvert ou à un partage d'information qu'il faut protéger.

[24] La demande d'exemption de divulgation pour ce motif n'a pas été établie.

B. *Alinéa 20(1)c)*

[25] Les difficultés que l'on a relevées pour Brewster par rapport à l'alinéa 20(1)b) se répètent pour l'alinéa 20(1)c). Dans ce cas-ci, l'exemption est « fondée sur le préjudice ». Le critère est une « attente raisonnable d'un préjudice probable ».

[26] Un contrôle des renseignements en cause ne permet pas d'étayer une allégation de préjudice. L'allégation à l'effet que les dossiers divulgués contenaient des renseignements hautement stratégiques n'a pas été corroborée. La majeure partie des renseignements concerne l'ordonnancement de réunions, la logistique de l'évaluation environnementale et la mise au point d'un système de repérage des chèvres pour le parc.

[27] Aucune preuve n'a été avancée pour établir comment l'un ou l'autre des dossiers divulguerait de l'information sur l'expertise reconnue de Brewster dans l'industrie du tourisme. Aucun des types de renseignement habituels que l'on rencontre fréquemment dans ce genre de cas ne permet d'établir de lien entre les renseignements en cause, leur importance et la façon

dont ils pourraient être utilisés pour causer des dommages à Brewster ou y porter préjudice de quelque manière que ce soit.

[28] Il ne suffit pas de simplement soutenir que la divulgation occasionnera un préjudice sans fournir de fondement convaincant et étayable de fait.

C. *Alinéa 20(1)d)*

[29] Il n'y a pas de preuve démontrant que la divulgation des dossiers pourrait interférer avec des négociations contractuelles réelles ou d'autres négociations commerciales.

[30] Brewster n'a pas présenté de preuve de négociations contractuelles réelles que pourrait compromettre la divulgation des dossiers. De simples hypothèses de craintes ne suffisent pas.

D. *Article 19*

[31] L'article 19 est une exemption obligatoire fondée sur la catégorie qui peut faire l'objet de plusieurs exceptions.

Le commissaire a fait état de plusieurs cas (noms, adresses électroniques, etc.) pour lesquels on pourrait divulguer des renseignements personnels.

[32] Je suis d'accord avec le commissaire, et j'ordonnerais que les dossiers soient examinés et que les renseignements désignés par le commissaire à l'information soient expurgés avant que les dossiers ne soient divulgués.

IV. Conclusion

[33] La Cour conclut que, sous réserve des expurgations susmentionnées, la demande de contrôle judiciaire et de non-divulgence des dossiers déposée par la demanderesse sera rejetée.

Le défendeur et le commissaire à l'information assumeront les dépens.

JUGEMENT

LA COUR, sous réserve des expurgations relatives aux renseignements personnels, rejette la demande de contrôle judiciaire et de non-divulgence des dossiers déposée par la demanderesse; les dossiers en cause doivent être publiés. Le défendeur et le commissaire à l'information devront assumer les dépens.

« Michael L. Phelan »

Juge

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-5-15

INTITULÉ : BREWSTER INC. c. LE MINISTRE DE
L'ENVIRONNEMENT, À TITRE DE MINISTRE
RESPONSABLE DE PARCS CANADA, LE
PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA ET LE
COMMISSAIRE À L'INFORMATION DU CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : CALGARY (ALBERTA)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 10 DÉCEMBRE 2015

JUGEMENT ET MOTIFS : LE JUGE PHELAN

DATE DES MOTIFS : LE 21 MARS 2016

COMPARUTIONS :

Heather L. Treacy, c.r.
Christopher Dormer

POUR LA DEMANDERESSE

Darcie Charlton

POUR LE DÉFENDEUR
LE MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT, À TITRE DE
MINISTRE RESPONSABLE DE PARCS CANADA, ET
LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

Carolina Mingarelli

POUR LE DÉFENDEUR
LE COMMISSAIRE À L'INFORMATION DU
CANADA

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

DLA Piper
Avocats
Calgary (Alberta)

POUR LA DEMANDERESSE

William F. Pentney
Sous-procureur général du Canada
Edmonton (Alberta)

POUR LE DÉFENDEUR
LE MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT, À TITRE DE
MINISTRE RESPONSABLE DE PARCS CANADA, ET
LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

Commissariat à l'information du
Canada
Gatineau (Québec)

POUR LE DÉFENDEUR
LE COMMISSAIRE À L'INFORMATION DU
CANADA