

Documents ayant trait aux relations de travail ou à l'emploi

Le présent bulletin d'interprétation décrit les exclusions s'appliquant aux documents ayant trait aux relations de travail ou à l'emploi, lesquelles sont énoncées au paragraphe 65 (6) de la Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée (LAIPVP) et au paragraphe 52 (3) de la Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée (LAIMPVP). Il définit les principaux termes de ces exclusions et traite des exceptions à ces exclusions.

Le paragraphe 65 (6) de la LAIPVP est libellé en partie ainsi¹ :

Sous réserve du paragraphe (7), la présente loi ne s'applique pas aux documents recueillis, préparés, maintenus ou utilisés par une institution ou pour son compte à l'égard de ce qui suit :

1. Les instances ou les instances prévues devant un tribunal judiciaire ou administratif ou une autre entité en ce qui a trait aux relations de travail ou à l'emploi d'une personne par l'institution.
2. Les négociations ou les négociations prévues, en ce qui a trait aux relations de travail ou à l'emploi d'une personne par l'institution, entre l'institution et une personne, un agent négociateur ou une partie à une instance ou à une instance prévue.

¹ Les dispositions 4 et 5 ne sont pas mentionnées dans le présent bulletin d'interprétation parce qu'elles ne portent pas sur des documents ayant trait aux relations de travail ou à l'emploi.



3. Les réunions, les consultations, les discussions ou les communications, en ce qui a trait aux relations de travail ou à des questions en matière d'emploi, dans lesquelles l'institution a un intérêt. [...]

Le paragraphe 65 (7) de la LAIPVP indique que la loi s'applique aux documents suivants :

1. Un accord conclu entre une institution et un syndicat.
2. Un accord conclu entre une institution et un ou plusieurs employés qui met fin à une instance devant un tribunal judiciaire ou administratif ou une autre entité en ce qui a trait aux relations de travail ou à des questions en matière d'emploi.
3. Un accord conclu entre une institution et un ou plusieurs employés à la suite de négociations entre l'institution et l'employé ou les employés au sujet de questions en matière d'emploi.
4. Une note de frais soumise par un employé d'une institution à cette dernière aux fins de remboursement des dépenses qu'il a engagées dans le cadre de son emploi.

Les paragraphes 52 (3) et (4) de la LAIMPVP sont presque identiques.

Lorsqu'une institution invoque l'application du paragraphe 65 (6) de la LAIPVP ou du paragraphe 52 (3) de la LAIMPVP et qu'aucune des exceptions du paragraphe 65 (7) de la LAIPVP ou du paragraphe 52 (4) de la LAIMPVP ne s'applique, les documents sont réputés soustraits à l'application des lois, bien que l'institution puisse quand même décider de les divulguer².

Cet aspect est abordé dans la section du présent bulletin d'interprétation qui porte sur les exceptions.

Quel est l'objet de ces exclusions?

Le paragraphe 65 (6) de la LAIPVP et le paragraphe 52 (3) de la LAIMPVP excluent l'accès à certains documents que détient une institution et qui ont trait aux relations de travail ou à des questions en matière d'emploi. Ces dispositions visent à protéger les intérêts des institutions en soustrayant à l'accès public les documents qui portent sur leurs relations avec leur propre personnel³.

² Ordonnance **PO-2639**.

³ **Ontario (Ministry of Correctional Services) v. Goodis** (2008), 89 O.R. (3d) 457, [2008] O.J. N°. 289 (Div. Ct.).

Ces exclusions ne doivent pas être interprétées comme un moyen de soustraire les activités des pouvoirs publics à l'examen public. Le gouvernement qui cherche à assurer la confidentialité d'un document pour des motifs légitimes pourrait invoquer d'autres exceptions prévues dans la loi, sans soustraire entièrement le document à l'application de la loi⁴.

Quels sont les types de documents qui sont visés par les exclusions?

Les documents exclus par le paragraphe 65 (6) de la LAIPVP et le paragraphe 52 (3) de la LAIMPVP ont trait à des questions où l'institution agit à titre d'employeur et qui concernent des conditions d'emploi ou les ressources humaines⁵. Le paragraphe 65 (6) de la LAIPVP et le paragraphe 52 (3) de la LAIMPVP s'appliquent à des documents et à des faits précis; il faut donc tenir compte des documents en cause dans leur contexte⁶.

Si l'exclusion s'appliquait au moment où le document a été recueilli, préparé, maintenu ou utilisé, il reste soustrait à l'application de la loi à moins que son objet ou ses modalités aient changé⁷. Un document créé au départ à une fin non exclue peut être soustrait à la loi plus tard s'il est utilisé ou maintenu à une fin exclue⁸.

Documents recueillis, préparés, maintenus ou utilisés

Les documents en question doivent avoir été recueillis, préparés, maintenus ou utilisés par une institution ou par une personne ou un organisme pour le compte d'une institution. L'institution qui invoque l'exclusion doit être celle qui a un intérêt dans les documents en tant qu'employeur⁹. Cependant, le fait qu'une institution ait préparé et recueilli le document et qu'une autre institution l'ait maintenu par la suite n'empêche pas à lui seul l'exclusion de s'appliquer¹⁰. L'une ou l'autre institution ou les deux peuvent invoquer cette exclusion.

Pour que la collecte, la préparation, le maintien ou l'utilisation d'un document soit relié à l'un des sujets mentionnés aux dispositions 1 à 3 du paragraphe 65 (6) de la LAIPVP ou du paragraphe 52 (3) de la LAIMPVP, il doit y avoir un rapport plus que secondaire ou général entre le document

4 **Ontario (Community and Social Services) v. Doe**, 2014 ONSC 239 (Div Ct.), autorisation de pourvoi refusée 2015 ONCA 107 (CanLII). Voir également **Brockville (City) v. Information and Privacy Commissioner, Ontario**, 2020 ONSC 4413 (Div Ct.). Ordonnances **PO-4428** et **MO-4566**.

5 **Goodis**, précitée.

6 Ordonnance **P-1242**.

7 **Ontario (Solicitor General) v. Ontario (Assistant Information and Privacy Commissioner)** (2001), 55 O.R. (3d) 355 (C.A.), autorisation de pourvoi refusée [2001] C.S.C.R. n° 509.

8 Ordonnance **PO-3572**.

9 Voir les ordonnances **PO-4204** et **PO-4368**.

10 Ordonnance **PO-2106**.

en question et l'exclusion invoquée¹¹. De plus, le document doit porter sur les relations de travail, l'emploi d'une personne ou des questions en matière d'emploi.

L'expression « relations de travail » a été interprétée comme désignant les relations entre une institution et ses employés qui sont régies par la législation sur les négociations collectives, ou des relations semblables¹². Elle peut s'appliquer à des conditions de travail qui vont au-delà celles qui sont liées à des négociations collectives. L'expression « emploi d'une personne » désigne la relation entre un employeur et un employé. L'expression « questions en matière d'emploi » désigne les questions liées aux ressources humaines ou aux relations de travail découlant des rapports entre employeur et employés qui ne relèvent pas de la négociation collective¹³.

Un document n'est pas soustrait à l'application de la loi uniquement parce qu'il pourrait être lié à une question en matière d'emploi, est mentionné dans une convention collective ou pourrait faire l'objet d'un grief. Une telle interprétation porterait atteinte au principe d'ouverture et de responsabilisation que la loi est censée favoriser¹⁴.

Par exemple, on a conclu que, dans le cas de documents comptables décrivant les dépenses d'une institution au titre de services juridiques et autres dans le cadre de négociations collectives, il n'y avait pas de tel lien; conclure autrement irait à l'encontre de l'un des aspects essentiels des lois sur l'accès à l'information, qui consiste à assurer la reddition de comptes pour les dépenses publiques¹⁵.

Lorsque la collecte, la préparation, le maintien ou l'utilisation d'un document a plusieurs fins, la question est de savoir si la fin exclue est la fin prédominante ou principale¹⁶. Le document doit avoir trait dans l'ensemble à cette fin exclue¹⁷.

Instances ou instances prévues

Pour que la disposition 1 du paragraphe 65 (6) de la LAIPVP ou la disposition 1 du paragraphe 52 (3) s'applique, l'institution doit établir que les documents en question ont trait à des instances ou à des instances prévues devant un tribunal judiciaire ou administratif ou une autre entité en ce qui a trait aux relations de travail ou à l'emploi d'une personne par l'institution.

Les instances dont il est question dans cette disposition ont trait aux conditions d'emploi, par exemple, des mesures disciplinaires prises contre un employé ou des instances de grief dans lesquelles l'institution a un intérêt

11 Ordonnance **PO-2157**.

12 Ordonnance **PO-2157**.

13 Ordonnance **PO-2157**.

14 **Ontario (Community and Social Services) v. Doe**, 2014 ONSC 239 (Div Ct.).

15 Ordonnance **MO-3664, Brockville (City) v. Information and Privacy Commissioner, Ontario**, 2020 ONSC 4413 (Div Ct.).

16 Ordonnance **MO-3664**.

17 Ordonnance **PO-3572**.

en tant qu'employeur. Lorsque les actes ou les omissions d'un employé donnent ou pourraient donner lieu à une instance ou à un litige, les documents en question pourraient être exclus uniquement si cette instance ou ce litige est relié à des conditions d'emploi¹⁸. Par exemple, dans un cas où une enquête interne a été menée en vue de poursuites civiles ou criminelles ou de mesures disciplinaires éventuelles, on a conclu qu'il n'y avait aucune chance raisonnable que les documents aient trait à une instance concernant l'emploi d'une personne¹⁹. On a établi également que des documents généraux de la police concernant des incidents ayant fait intervenir l'auteur de la demande et d'autres particuliers ne répondaient pas au critère voulant qu'ils fussent liés à une instance ou à une instance prévue²⁰.

Il faut qu'il y ait eu une possibilité raisonnable qu'une telle instance ait lieu au moment où les documents ont été recueillis, préparés, maintenus ou utilisés²¹. Par exemple, on a conclu que des documents sur la création d'un environnement dénué de discrimination et de harcèlement et contenant des recommandations sur des questions touchant les droits de la personne n'avaient pas trait à des instances ou à des instances prévues²².

L'expression « tribunal judiciaire » désigne un tribunal présidé par un juge. Pour être un tribunal ou une autre entité, l'organisme ou la personne doit pouvoir présider une instance²³, qui peut constituer par exemple un arbitrage de griefs²⁴, une poursuite pour congédiement injustifié²⁵, une instance disciplinaire en vertu de la *Loi sur les services policiers*²⁶, ou une audience devant la Commission de règlement des griefs²⁷.

Une fois exclu, le document demeure exclu même après que l'instance du tribunal est conclue ou n'est plus prévue²⁸.

Négociations ou négociations prévues

Pour que s'applique la disposition 2 du paragraphe 65 (6) de la LAIPVP ou la disposition 2 du paragraphe 52 (3) de la LAIMPVP, l'institution doit établir que les documents en question ont été recueillis, préparés, maintenus ou utilisés à l'égard de négociations ou de négociations prévues concernant les relations de travail ou de l'emploi d'une personne par l'institution. Ces négociations doivent avoir eu lieu ou être prévues entre l'institution et une personne, un agent négociateur ou une partie à une instance ou à une

18 *Ministry of Correctional Services*, précitée.

19 Ordonnance **PO-1783**.

20 Ordonnance **PO-2434**.

21 Ordonnances **P-1223** et **PO-2105-F**.

22 Ordonnance **P-1547**.

23 Ordonnance **M-815**.

24 Ordonnances **M-832** et **PO-1769**.

25 Ordonnance **PO-4052**.

26 Ordonnance **MO-1433-F**.

27 Ordonnance **PO-2105-F**.

28 Ordonnances **MO-1576-F**, **MO-1744** et **PO-2038**. Voir également *Ontario (Solicitor General) v. Mitchinson*, 2001 CanLII 8582 (ON CA) (autorisation de pourvoi refusée [2001] C.S.C.R. n° 509).

instance prévue. Cela s'applique aux documents concernant la négociation des conditions d'emploi d'un employé syndiqué²⁹.

Réunions, consultations, discussions ou communications

Pour que la disposition 3 du paragraphe 65 (6) de la LAIPVP ou la disposition 3 du paragraphe 52 (3) s'applique, l'institution doit établir que les documents en question portent sur des réunions, consultations, discussions ou communications en ce qui a trait aux relations de travail ou à des questions en matière d'emploi, dans lesquelles l'institution a un intérêt.

L'« intérêt » que l'institution a dans ces questions doit être plus qu'une simple curiosité ou préoccupation; il porte sur des questions qui font intervenir les employés de l'institution³⁰. Les documents sont exclus uniquement si les réunions, consultations, discussions ou communications concernent les relations de travail ou des questions en matière d'emploi dans lesquelles l'institution a un intérêt en tant qu'employeur. Par exemple, on a conclu que les réunions, consultations, discussions et communications entre le gouvernement et les médecins, ainsi que le travail du Comité des services de médecin dans l'exercice de son mandat en leur nom, relevaient des relations de travail³¹.

Il a été établi que l'expression « relations de travail ou [...] questions en matière d'emploi » s'applique dans les contextes suivants :

- un concours d'emploi³²;
- le congédiement d'un employé³³;
- une demande d'indemnité pour accident de travail³⁴;
- un programme de départ volontaire³⁵;
- un examen du volume de travail et des relations de travail³⁶;

Les questions liées aux actions d'employés dans lesquelles l'institution n'a pas d'intérêt en tant qu'employeur ne sont pas visées par cette exclusion³⁷. Ainsi, on a conclu que cette exclusion ne s'appliquait pas à :

- une étude organisationnelle ou opérationnelle³⁸;
- un litige dans lequel l'institution pouvait être reconnue responsable des actions de son employé³⁹.

29 Ordonnances **M-861**, **PO-1648** et **MO-2337**.

30 **Ontario (Solicitor General) v. Ontario (Assistant Information and Privacy Commissioner)**, précitée.

31 **Ontario (Minister of Health and Long-Term Care) v. Ontario (Assistant Information and Privacy Commissioner)**, [2003] O.J. N° 4123 (C.A.).

32 Ordonnances **M-830** et **PO-2123**.

33 Ordonnance **MO-1654-I**.

34 Ordonnance **P-1514**.

35 Ordonnance **M-1074**.

36 Ordonnance **PO-2057**.

37 **Goodis**, précitée.

38 Ordonnances **M-941** et **P-1369**.

39 Ordonnances **PO-1772**, **PO-1905**; **Goodis**, précitée.

Exceptions du paragraphe 65 (7) de la LAIPVP et du paragraphe 52 (4) de la LAIMPVP

Toutes ces exceptions portent sur certains types de documents dont une institution assujettie à la loi a la garde ou le contrôle.

Les dispositions 1 à 3 du paragraphe 65 (7) de la LAIPVP et du paragraphe 52 (4) de la LAIMPVP ont trait à des accords en tant que tels et non à des documents qui pourraient faire partie de ces accords, par exemple, des documents personnels⁴⁰ ou une lettre ayant mené à un accord⁴¹. En vertu de la disposition 3, un accord de rendement n'est pas un accord conclu à la suite de négociations⁴². On a conclu également que la disposition 3 ne s'appliquait pas à un contrat entre une institution et une société à numéro, car la société en question n'était pas un employé, mais bien un entrepreneur indépendant⁴³.

Une offre de retraite anticipée se composant d'une proposition et d'une lettre de présentation et de calculs a été considérée comme étant visée par l'exception de la disposition 4⁴⁴. Par contre, on a jugé que des fiches de coûts, factures et reçus concernant des montants dus à des tierces parties n'étaient pas visés par cette exception⁴⁵.

40 Ordonnance **MO-1470**.

41 Ordonnance **MO-1941**.

42 Ordonnance **PO-2962**.

43 Ordonnance **PO-2520**.

44 Ordonnance **M-797**.

45 Ordonnance **MO-3314**.