



MEMO / NOTE DE SERVICE

Information previously distributed / Information distribuée auparavant

TO: Community and Protective Services Committee

DESTINATAIRE : Comité des services communautaires et de protection

FROM: M. Rick O'Connor, City Clerk  
and Solicitor

*Contact:*  
Omar Ansari  
Legal Counsel, Legal Services Branch  
613-580-2424, ext. 12473  
omar.ansari@ottawa.ca

EXPÉDITEUR : M. Rick O'Connor,  
Greffier municipal et avocat général

Personne-ressource :  
Omar Ansari  
Conseiller juridique, Services juridiques  
613-580-2424, poste 12473  
omar.ansari@ottawa.ca

DATE: May 18, 2017

18 mai 2017

FILE NUMBER: ACS2017-CMR-LEG-0002

**SUBJECT: Privacy Considerations of Audio Recordings in Private Transportation Company (PTC) Vehicles**

**OBJET : Questions de protection de la vie privée entourant les enregistrements audio dans les véhicules des exploitants de transport privé**

PURPOSE

The purpose of this Memorandum is to respond to the following Direction to Staff provided by the Community and Protective Services Committee on April 7<sup>th</sup> and 8<sup>th</sup> 2016 during its consideration of the Report ["Regulating Vehicles for Hire in the City of Ottawa – Taxis, Limousines and Private Transportation Companies"](#):

*That Legal Staff examine the privacy concerns of installing audio recording technology in Private Transportation Company (PTC) vehicles such as Uber and report back to Committee six months following enactment of the new By-law.*

## EXECUTIVE SUMMARY

The imposition of a requirement for PTC vehicles to have audio recording technology will trigger protection of privacy obligations under the *Municipal Freedom of Information and Protection of Privacy Act* (“MFIPPA”) for the City of Ottawa in its role as regulator. Audio recordings present a high degree of risk to privacy because they capture the personal information of law abiding individuals as they go about their everyday activities. It is therefore recommended that Council, prior to adopting such a by-law if it wishes to do so, require that there be further consideration and consultation to determine whether use of audio technology in PTC vehicles is justifiable for safety or other important municipal purposes. If the City adopts a by-law, an access and privacy policy would need to be established to meet specific MFIPPA requirements such as ensuring that all persons entering the vehicle are provided with notice that their personal information is being recorded and ensuring the proper management of any personal information collected by an audio recording system.

## BACKGROUND

Council approved the report [“Regulating Vehicles for Hire in the City of Ottawa”](#) on April 13<sup>th</sup>, 2016, with the new Vehicle-for-Hire By-law that resulted from that approval having taken effect on September 30<sup>th</sup>, 2016. Since that time one (1) PTC – Uber Canada – became licensed under the by-law. The City does not impose a requirement for PTC vehicles to have audio recording or security camera technology.

## DISCUSSION

The Office of the City Clerk and Solicitor (Legal Services Branch) has reviewed this issue with input of the By-law & Regulatory Services Branch. The imposition of a requirement for PTC vehicles to have audio recording technology will trigger protection of privacy obligations under MFIPPA for the City of Ottawa in its role as regulator. Information recorded by audio recording in a PTC vehicle would be considered personal information under MFIPPA whenever either the passenger(s) or the driver is identifiable because of the audio itself, or where other available information used in combination with the audio recording identifies the individual(s), such as a video recording or photos from a security camera, if applicable.

As was the case with security cameras in licensed taxicabs, it is recommended that Council, prior to adopting such a by-law if it wishes to do so, require that there be further consideration and consultation to determine whether use of audio technology in PTC vehicles is justifiable for safety or other important municipal purposes and how audio recording technology would be used in PTC vehicles. Also, if the City adopts a by-law, an access and privacy policy would need to be established to meet specific MFIPPA requirements such as ensuring that all persons entering the vehicle are provided with notice that their personal information is being recorded and ensuring the proper management of any personal information collected by an audio recording system. These recommendations and requirements are summarized in further detail below.

### **Consideration of and Consultation on the Use of Audio Technology:**

Pursuant to s.10(2), paragraphs 6, 8 and 11, of the *Municipal Act, 2001*, the City may pass by-laws for the health, safety and well-being of persons, the protection of persons and of property including consumer protection, and for business licensing. As a result, the City has legal authority to require by by-law that PTC vehicles of third parties that it regulates have in place surveillance systems for the purposes of investigating breaches of the law including City by-laws and for the protection of the public and drivers.

Although the City may have legal authority to enact a by-law, audio recordings present a high degree of risk to privacy because they capture the personal information of law abiding individuals as they go about their everyday activities. Consistent with the 2015 Guidelines for the Use of Video Surveillance that has been published by the Information and Privacy Commissioner of Ontario (IPC), it is recommended that audio recording should not be used “unless it is directly related to the problem to be addressed....” It is therefore recommended that the City, as regulator and as an MFIPPA institution, ensure that enactment of such a by-law be preceded by further consideration and consultation with stakeholders including the Ottawa Police Service (OPS), PTCs and their drivers, and the public to determine whether the use of audio recording in PTC vehicles is desirable and justifiable for public safety or other important municipal purposes, and that these considerations be balanced against the right of privacy of individuals.

Consultations would also allow the City to consider specific privacy related obstacles. For example, ensuring that the audio technology is only functional when the vehicle is used to transport passengers who are customers may pose a challenge given that PTC vehicles are typically used for personal use in addition to transporting customers, sometimes more the former than the latter.

### **Specific Requirements of MFIPPA:**

If the City requires by by-law that PTC vehicles have audio recorders in place when providing passenger transportation services, the City, as regulator and as an MFIPPA institution, must ensure that the audio recording system meets the collection, use and disclosure of personal information requirements of MFIPPA. Any access and privacy policy for an audio recording system would therefore need to take the following rules into account:

***Providing Notice:*** Section 29 of MFIPPA requires that prior notice of the recording be provided to passengers and drivers of the PTC vehicles whose information may be recorded. As is the case with taxicabs, notice may be provided by means of decals on the outside of the vehicle, in addition to notice on the City's website. The content of the notice is prescribed by subsection 29(2) of MFIPPA, and must include the purposes of collecting the information, in turn which creates the parameters for the uses that will be made of the information and assists in determining which individuals will have access to the recorded information.

***Uses of Audio Recordings:*** In the case of PTC vehicles, it will be necessary to determine what uses will be made of the recordings, and therefore who will have access to the information. Under MFIPPA, uses made of the information must be identical to or consistent with the purposes for which the information was collected in the first place. For example, in the case of taxicabs, information from the cameras may be disclosed by police to the City's Chief License Inspector on a case-by-case basis where such is required in compelling circumstances affecting the health and safety of a taxicab driver or of the public.

***Disclosure of Audio Recordings:*** In accordance with Section 32 of MFIPPA, personal information can only be disclosed either with the consent of the individual in question or in circumstances where the legislation specifically authorizes disclosure without consent. For example, under MFIPPA, personal information recorded from an audio recording system in PTC vehicles could be disclosed without consent: to a law enforcement agency such as the OPS to aid in an investigation; among law enforcement agencies in certain circumstances; in compelling circumstances affecting the health and safety of an individual; or, where a statute or legislative requirements compel disclosure of the information.

***Retention and Disposal:*** It will be necessary to ensure that any audio recording system that is required for PTC vehicles provides that any personal information that is not retrieved from the system is routinely and securely erased from the system. Ideally this secure routine disposal should be built into the system parameters. The retention period for the information collected by the system prior to disposal will need to be determined and should be the amount of time that is reasonably necessary for an incident to be discovered and reported, and the information retrieved by authorized individuals.

***Security:*** As is the case with taxicab security cameras, any requirement for an audio recording system in PTC vehicles should address security of the information that is being recorded. The security features of such a system will need to be reviewed and determined. For example, system features will need to be considered to ensure they are tamper proof and protect the information from inadvertent damages or modification.

#### **Development of Access and Privacy Policy:**

Finally, as noted above, it is recommended that an access and privacy policy be established should Council wish to amend the Vehicle-for-Hire By-law to require an audio recording system for PTC vehicles. In line with the IPC's Guidelines noted above, such a policy should be informed by prior consultation, and set out in what circumstances personal information that has been collected by the system will be collected, used and disclosed, and should limit access to the information to only those individuals who require it. System checks and balances should be put into place to ensure compliance.

Once established, the policy should be regularly reviewed and amended in keeping with regulatory/by-law changes. Staff or third parties such as law enforcement officials having access to or regulating the use of the recording system should be regularly trained on the Policy's requirements.

#### **CONCLUSION**

Staff will to continue collect, use and disclose information in accordance with existing provisions of the Vehicle-for-Hire By-law and monitor any developments in respect of the use of surveillance systems in vehicles for hire.

## OBJECTIF

La présente note de service a pour but de répondre à la directive au personnel ci-dessous donnée par le Comité des services communautaires et de protection les 7 et 8 avril 2016, durant son étude du rapport [Réglementation des véhicules de location à la Ville d'Ottawa – Taxis, limousines et exploitants de transport privé](#) :

*Que le personnel de la Direction des services juridiques examine les questions de respect de la vie privée entourant l'installation d'une technologie d'enregistrement audio dans les véhicules des exploitants de transport privé (comme Uber) et rende compte de ses conclusions au Comité dans les six mois suivant l'adoption du nouveau règlement municipal.*

## RÉSUMÉ

Le fait d'imposer un système d'enregistrement audio dans les véhicules des exploitants de transport privé obligera la Ville d'Ottawa, à titre d'autorité de réglementation, à prendre des mesures de protection de la vie privée comme l'exige la *Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée* (LAIMPVP). Les enregistrements audio présentent un haut risque d'atteinte à la vie privée, car ils recueillent les renseignements personnels de personnes respectueuses de la loi au quotidien. Il est donc recommandé que le Conseil, avant d'adopter un règlement municipal sur la question, exige d'autres études et consultations pour établir si l'utilisation d'un tel système est justifiable au regard de la sécurité ou d'autres motifs d'ordre municipal importants. En cas d'adoption d'un règlement, il faudrait élaborer une politique sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée afin de répondre à des exigences particulières de la LAIMPVP, par exemple veiller à ce que tout conducteur ou passager du véhicule sache que ses renseignements personnels sont enregistrés et assurer la bonne gestion des renseignements ainsi recueillis.

## CONTEXTE

Le Conseil a approuvé le rapport [Réglementation des véhicules de location à la Ville d'Ottawa](#) le 13 avril 2016, ce qui a mené à l'entrée en vigueur du *Règlement sur les véhicules de location* le 30 septembre de la même année. Depuis, un seul exploitant de transport privé – Uber Canada – a obtenu un permis en vertu de ce règlement. La Ville n'oblige pas les exploitants de transport privé à installer dans leurs véhicules un système d'enregistrement audio ou une caméra de sécurité.

## ANALYSE

Le Bureau du greffier municipal et de l'avocat général (Services juridiques) a étudié la question en demandant conseil aux Services des règlements municipaux. Le fait d'imposer un système d'enregistrement audio dans les véhicules des exploitants de transport privé obligera la Ville d'Ottawa, à titre d'autorité de réglementation, à prendre des mesures de protection de la vie privée comme l'exige la LAIMPVP. Aux termes de cette loi, les renseignements enregistrés constitueraient des renseignements personnels s'il était possible d'identifier le passager ou le conducteur, dans l'enregistrement même ou à l'aide de renseignements complémentaires tirés par exemple d'une vidéo ou d'images d'une caméra de sécurité.

Comme pour les caméras de sécurité dans les taxis autorisés, il est recommandé que le Conseil, avant d'adopter un règlement municipal sur la question, exige d'autres études et consultations pour établir si l'utilisation d'un tel système est justifiable au regard de la sécurité ou d'autres motifs d'ordre municipal importants, et pour déterminer comment l'utiliser dans les véhicules des exploitants de transport privé. En cas d'adoption d'un règlement, il faudrait élaborer une politique sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée afin de répondre à des exigences précises de la LAIMPVP, par exemple veiller à ce que tout conducteur ou passager du véhicule sache que ses renseignements personnels sont enregistrés et assurer la bonne gestion des renseignements ainsi recueillis. Ces recommandations et exigences sont décrites en détail ci-après.

### **Études et consultations sur l'utilisation d'un système d'enregistrement audio**

Selon les alinéas 6, 8 et 11 du paragraphe 10(2) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, la Ville peut adopter des règlements relatifs à la santé, à la sécurité et au bien-être des personnes, à la protection des personnes et des biens (y compris la protection des consommateurs) et à la délivrance de permis aux entreprises. Elle est donc habilitée à exiger par règlement que les véhicules des exploitants de transport privé tiers relevant de sa compétence installent des systèmes de surveillance pour lui permettre d'enquêter sur les infractions à la loi et aux règlements municipaux, et de protéger les conducteurs et le public.

La loi autorise donc la Ville à adopter un règlement, mais il reste que les enregistrements audio présentent un haut risque d'atteinte à la vie privée, car ils recueillent les renseignements personnels de personnes respectueuses de la loi au

quotidien. Selon les lignes directrices sur l'utilisation de caméras de surveillance publiées en 2015 par le Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario (CIPVP), l'utilisation d'enregistrements audio est déconseillée, sauf en cas de lien direct avec le problème à régler. Il est donc recommandé que la Ville, à titre d'autorité de réglementation et d'institution visée par la LAIMPVP, commence par mener d'autres études et consultations auprès des parties concernées, notamment le Service de police d'Ottawa (SPO), les exploitants de transport privé et leurs conducteurs ainsi que le public. Elle pourra ainsi déterminer si ces enregistrements audio sont souhaitables et justifiables au regard de la sécurité publique ou d'autres motifs d'ordre municipal importants. Qui plus est, elle devra concilier ces motifs avec le droit des personnes à la vie privée.

Les consultations permettraient aussi à la Ville de se pencher sur des obstacles à la vie privée en particulier. Il pourrait par exemple être difficile de garantir que le système d'enregistrement ne sera en marche que durant le transport de clients : en général, les conducteurs utilisent aussi leur véhicule à des fins personnelles, parfois plus souvent que pour conduire des clients.

### **Exigences particulières de la LAIMPVP**

Si la Ville oblige par règlement les exploitants de transport privé à doter leurs véhicules d'enregistreurs audio pour offrir des services de transport de passagers, elle doit, à titre d'autorité de réglementation et d'institution visée par la LAIMPVP, veiller à ce que le système d'enregistrement réponde aux exigences de cette loi en matière de collecte, d'utilisation et de divulgation de renseignements personnels. Dans ce contexte, une éventuelle politique sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée devra tenir compte de certaines règles :

**Préavis** : Selon l'article 29 de la LAIMPVP, il faudra aviser à l'avance les passagers et conducteurs que leurs renseignements pourraient être enregistrés, le cas échéant. Comme pour les taxis, on pourra apposer des autocollants sur l'extérieur du véhicule, en plus de l'avis publié sur le site Web de la Ville. Aux termes du paragraphe 29(2), l'avis doit notamment préciser les buts de la collecte de renseignements, information qui servira ensuite à établir les conditions de leur utilisation et à déterminer qui y aura accès.

**Utilisations des enregistrements** : Dans le cas des véhicules des exploitants de transport privé, il faudra déterminer comment seront utilisés les enregistrements et, par



conséquent, qui aura accès aux renseignements. Conformément à la LAIMPVP, l'utilisation faite des renseignements doit concorder avec les buts de la collecte. Par exemple, dans le cas des taxis, la police peut divulguer les renseignements tirés d'enregistrements vidéo à l'inspecteur en chef des permis de la Ville au cas par cas, dans des circonstances impérieuses touchant la santé et la sécurité d'un conducteur ou du public.

***Divulgarion des enregistrements*** : Aux termes de l'article 32 de la LAIMPVP, les renseignements personnels ne peuvent être divulgués qu'avec le consentement de la personne concernée ou lorsque la loi autorise expressément le contraire. Aussi pourrait-on divulguer sans consentement les renseignements personnels recueillis par un système d'enregistrement audio dans les véhicules des exploitants de transport privé : à un organisme chargé de l'exécution de la loi, comme le SPO, dans le cadre d'une enquête; entre organismes chargés de l'exécution de la loi, dans certaines situations; dans des circonstances impérieuses touchant la santé et la sécurité d'une personne; ou si une loi ou une disposition législative l'exigeaient.

***Conservation et suppression*** : Il faudra pouvoir supprimer régulièrement et en toute sécurité les renseignements personnels non extraits de tout système d'enregistrement audio imposé dans les véhicules des exploitants de transport privé. Idéalement, cette procédure serait intégrée aux paramètres du système. La période de conservation des renseignements avant leur suppression devrait correspondre au temps raisonnablement nécessaire pour découvrir et signaler un incident, et pour faire extraire les renseignements par les autorités compétentes.

***Protection*** : Comme pour les caméras de sécurité dans les taxis, le système devra assurer la protection des renseignements recueillis. Il faudra donc étudier et déterminer ses caractéristiques de sécurité. Le système devra par exemple être inviolable et protéger les renseignements contre les modifications ou dommages accidentels.

### **Élaboration d'une politique sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée**

Rappelons enfin qu'il est recommandé d'élaborer une politique sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée si le Conseil souhaite ajouter au *Règlement sur les véhicules de location* l'obligation d'installer un système d'enregistrement audio dans les véhicules des exploitants de transport privé. Suivant les lignes directrices du CIPVP susmentionnées, la politique devra s'appuyer sur les résultats des consultations,

préciser les situations où les renseignements personnels recueillis par le système seront extraits, utilisés et divulgués, et limiter l'accès à ces derniers aux personnes qui en ont besoin. Il y aura aussi lieu d'établir un mécanisme de contre-vérification qui assurera le respect de ces règles.

Une fois en place, la politique devrait être révisée et modifiée au fil des changements apportés à la réglementation, y compris aux règlements municipaux. Il faudra d'ailleurs former régulièrement sur cette politique le personnel ou les tiers, tels que les responsables de l'application de la loi, qui ont accès au système d'enregistrement ou en contrôlent l'utilisation.

## CONCLUSION

Le personnel continuera de recueillir, d'utiliser et de divulguer les renseignements conformément aux dispositions actuelles du *Règlement sur les véhicules de location* et suivra l'évolution de la situation quant à l'utilisation de systèmes de surveillance dans les véhicules de location.

M. Rick O'Connor  
City Clerk and Solicitor /  
Greffier municipal et avocat général

c.c. : Anthony Di Monte, General Manager, Emergency and Protective Services /  
directeur général, Services de protection et d'urgence  
Roger Chapman, Manager, By-law & Regulatory Services / gestionnaire,  
Services des règlements municipaux