

Office of the Access
to Information and
Privacy Commissioner

New Brunswick



Commissariat à l'accès
à l'information et à la
protection de la vie privée

Nouveau-Brunswick

RAPPORT DES CONCLUSIONS DE L'ENQUÊTE DE LA COMMISSAIRE

Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée

Affaire : 2012-752-AP-381

Date : Le 26 septembre 2012

INTRODUCTION ET CONTEXTE

1. Le présent rapport des conclusions de l'enquête de la Commissaire est publié en vertu du paragraphe 73(1) de la *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée*, L.N.-B. chap. R-10.6 (« la *Loi* ») à la suite d'une enquête sur la plainte déposée par l'auteur de la demande le 13 mars 2012 concernant le ministère des Ressources naturelles (« le Ministère »).
2. Les faits qui ont entraîné la présente affaire révèlent qu'un *Rapport de vérification du milieu de travail* (« le rapport de vérification ») a été réalisé par un expert-conseil externe au cours de l'été de 2010 pour l'un des bureaux de district du Ministère. L'auteur de la demande travaillait dans ledit bureau de district, et il a donc été inclus dans la vérification, tout comme les autres employés de ce lieu de travail.
3. Sans recourir au processus prévu par la *Loi*, l'auteur de la demande a demandé aux responsables des ressources humaines du Ministère de lui remettre un exemplaire du rapport de vérification une fois qu'il serait prêt. Le Ministère a permis à l'auteur de la demande de lire le rapport de vérification et même de prendre des notes sur son contenu, et ce, à deux différentes occasions, y compris une fois en compagnie d'un représentant syndical. L'auteur de la demande n'a toutefois pas pu en obtenir un exemplaire.
4. Par conséquent, le 18 janvier 2012, l'auteur a déposé une demande d'accès à l'information pour obtenir un exemplaire du rapport de vérification (« la demande »).
5. Dans sa réponse datée du 31 janvier 2012, le Ministère a refusé de remettre un exemplaire du rapport de vérification sous prétexte que son contenu révélerait le contenu de travaux réalisés par un enquêteur dans le cadre d'une enquête au sujet du personnel, en renvoyant l'auteur aux alinéas 20(1)a) et b), mais sans expliquer pourquoi ces exceptions s'appliquaient (« la réponse »).
6. Le 13 mars 2012, l'auteur de la demande a déposé une plainte auprès de notre Commissariat alléguant que la réponse n'était pas satisfaisante pour les raisons suivantes :
 1. Le refus s'appuyait sur les alinéas 20(1)a) et b) qui se rapportent au harcèlement et aux enquêtes au sujet du personnel.
 2. Une vérification n'est pas, par définition, une enquête et, par conséquent, le paragraphe 20(1) ne s'y applique pas.

3. Le rapport ne contient pas de renseignements reconnus en tant que renseignements personnels relatifs à toute autre personne physique identifiable selon la définition des renseignements personnels fournie dans la *Loi*.
4. Le paragraphe 7(3), qui restreint les renseignements qui peuvent être fournis en vertu de l'article 20, fait référence au paragraphe 7(1) et ne restreint pas la divulgation de renseignements relatifs à la personne qui les demande indiquée au paragraphe 7(2).
5. Les commentaires portant sur une autre personne ne sont pas reconnus comme des renseignements personnels. Se reporter au point l) dans la définition des renseignements personnels.
6. Le point de vue et les opinions exprimés par une personne au sujet d'autrui sont considérés comme des renseignements personnels. Se reporter aux points m) et n) dans la définition des renseignements personnels.
7. Le rapport est axé sur ma personne, et les commentaires à mon sujet ou se rapportant à moi sont considérés comme des « renseignements personnels » selon la définition que la *Loi* en donne, ce qui me permet donc d'accéder aux renseignements en vertu du paragraphe 7(1) de la *Loi*.
8. Tout renseignement réputé interdit en vertu de la *Loi* peut facilement être extrait des renseignements selon le paragraphe 7(3) de la *Loi*.

(« la plainte »)

POLITIQUE DE LA COMMISSAIRE SUR LE PROCESSUS RELATIF AUX PLAINTES

7. Dans toutes les enquêtes sur des plaintes, tant l'auteur de la demande que l'organisme public sont informés dès le départ de la politique de la Commissaire sur le processus relatif aux plaintes. Ce processus est conçu pour respecter les lois et encourager à la fois la collaboration et la transparence, tout en visant à en arriver à une solution satisfaisante tant pour l'auteur de la demande que pour l'organisme public, conformément aux exigences stipulées dans la *Loi*. Cette approche s'appuie sur la notion selon laquelle il est préférable pour toutes les parties touchées de résoudre les plaintes de manière informelle et de se familiariser davantage avec leurs droits et leurs obligations en vertu des nouvelles dispositions législatives. L'éducation du public au sujet de l'application de cette loi est une part importante du mandat de notre Commissariat.
8. Par conséquent, la Commissaire cherche d'abord à résoudre la question de manière informelle, à la satisfaction des deux parties et conformément aux droits et aux obligations établis dans la *Loi*. À toutes fins et intentions, dans le cadre du processus de règlement informel comme dans celui de l'enquête formelle, le travail de la Commissaire reste le

même : évaluer le bien-fondé de la plainte et en arriver à un règlement qui soit conforme à la *Loi*.

9. Quand la chose n'est pas possible, la Commissaire termine son travail par une enquête formelle et publie le rapport de ses conclusions (*Remarque* : On trouvera la description complète des étapes du processus de règlement informel de la Commissaire à l'**Annexe A** du présent rapport).

PROCESSUS DE RÈGLEMENT INFORMEL

10. Dans le présent cas, notre première démarche a été d'examiner la demande, la réponse et les commentaires formulés par l'auteur de la demande dans sa plainte. Nous avons alors rencontré des fonctionnaires du Ministère et étudié la plainte; nous avons également examiné le seul document pertinent dans la présente affaire, c'est-à-dire le rapport de vérification.
11. Nous avons été informés du contexte dans lequel l'évaluation du milieu de travail avait été réalisée. Des préoccupations avaient été exprimées au Ministère par des employés du bureau de district où l'auteur de la demande travaillait. Avant d'établir la manière d'aller de l'avant, le Ministère a examiné la *Directive sur le harcèlement au travail* établie par le gouvernement du Nouveau-Brunswick et, conformément au processus y étant stipulé, a embauché un expert-conseil externe pour se pencher sur ces préoccupations. L'expert-conseil avait pour mandat d'évaluer le moral général du bureau de district en question, d'étudier les préoccupations particulières exprimées et, enfin, de formuler des recommandations quant à la meilleure manière d'améliorer le milieu de travail. Les travaux de l'expert-conseil ont été rendus dans un rapport intitulé *Rapport de vérification du milieu de travail*.
12. Tel qu'indiqué plus haut, l'auteur de la demande a été autorisé à consulter le rapport de vérification à deux reprises avant qu'il ne dépose sa demande. À la lumière de notre enquête relative à la plainte qui s'est ensuivie, nous comprenons que le Ministère n'a pas permis à l'auteur de la demande de consulter la section du rapport de vérification renfermant les recommandations de l'expert-conseil; l'accès au rapport de vérification a, pour le reste, été accordé.
13. Conformément à notre processus de règlement informel, nous avons présenté nos conclusions préliminaires à l'auteur de la demande en juin 2012 en expliquant pourquoi la réponse du Ministère nous semblait satisfaisante à la lumière de notre enquête à ce jour.

Nous avons invité l'auteur de la demande à nous présenter d'autres commentaires expliquant pourquoi il estimait que la réponse n'était pas adéquate.

14. L'auteur de la demande a présenté des commentaires bien réfléchis et a expliqué pourquoi il y avait un désaccord quant à nos conclusions selon lesquelles la réponse du Ministère était adéquate. Le requérant soutenait qu'un exemplaire du rapport de vérification devrait être remis.
15. Après examen complet des commentaires du requérant, nous en avons induit que nos conclusions préliminaires ne changeraient pas, ce qui signifiait que le processus de règlement informel n'aboutirait pas.
16. Par conséquent, nous avons réalisé notre enquête sur cette affaire, ce qui comprenait l'examen complet de la demande, de la réponse, de la plainte et des commentaires de l'auteur de la demande, ainsi qu'une analyse approfondie des lois pour démontrer les fondements sur lesquels nous nous sommes appuyés pour conclure que la réponse du Ministère était tout à fait légitime dans le présent cas.

LOI ET ANALYSE

Examen de la conformité de la réponse

17. Le Ministère nous a expliqué que le refus d'accorder l'accès dans le présent cas ne portait que sur la remise d'un exemplaire du rapport de vérification à l'auteur de la demande, et que ce refus s'appuyait sur l'opinion du Ministère voulant que le rapport de vérification constitue, dans les faits, une enquête au sujet du personnel. Comme, à ses yeux, le rapport de vérification découlait d'une enquête au sujet du personnel, le Ministère a choisi de s'en remettre au paragraphe 20(1) de la *Loi* qui prévoit une exception à la communication dans le cas d'enquêtes au sujet du personnel, ce qui a mené le Ministère à refuser de remettre à l'auteur de la demande un exemplaire du document demandé.
18. Le rapport de vérification portait le titre de « vérification », bien que le Ministère insiste sur le fait qu'il s'agit en réalité du produit d'une enquête au sujet du personnel. Il devenait ainsi impératif que nous établissions la nature exacte du rapport de vérification. Il s'agissait là d'une décision importante, étant donné que l'auteur de la demande souhaitait obtenir des explications sur les raisons pour lesquelles un rapport de vérification serait assujéti à l'exception prévue au paragraphe 20(1), qui se rapporte aux enquêtes au sujet du personnel.

19. Nous avons demandé au Ministère de clarifier pourquoi le rapport avait été désigné comme une vérification plutôt que comme une enquête au sujet du personnel. Selon le Ministère, cette désignation avait été proposée par l'expert-conseil lors de discussions avec le Ministère. Le Ministère souhaitait, grâce à des conseils externes, améliorer son milieu de travail compte tenu des préoccupations exprimées par les employés. L'expert-conseil a fait remarquer au Ministère que, lorsque l'on étudie des problèmes dans un milieu de travail, on renforce la pleine participation des employés en désignant les travaux de l'expert-conseil comme une vérification plutôt qu'une enquête. Les employés ressentent ainsi moins d'appréhensions lorsque l'on demande à les interviewer, et ils sont davantage prêts à parler ouvertement de leurs préoccupations, et l'expert-conseil peut ainsi mener l'évaluation du milieu de travail en faisant face à moins d'objections ou d'hésitations. Le Ministère s'est dit d'accord.
20. La décision de nommer le document *Rapport de vérification du milieu de travail* a donc découlé de l'intention du Ministère d'enquêter sur les préoccupations de son personnel en espérant compter sur l'entière participation de tous les employés en parlant de l'enquête comme une vérification plutôt qu'une enquête au sujet du personnel.
21. Cependant, le Ministère a convenu comme nous que le terme utilisé pour parler du rapport, à savoir « vérification » plutôt que « enquête », engendrait de la confusion. La position du Ministère reste néanmoins qu'il avait voulu enquêter sur les préoccupations de son personnel – ce qu'il a fait –, et que c'est pour cette raison qu'il avait refusé de remettre un exemplaire du document à l'auteur de la demande.
22. En se prévalant de l'exception à la communication prévue au paragraphe 20(1), le Ministère considérait que le rapport de vérification constituait un document ou « des renseignements qui révéleraient le contenu des documents d'un enquêteur dans lesquels il fournit son avis ou présente ses recommandations quant à une enquête en matière de harcèlement ou à une enquête au sujet du personnel » visés par la disposition suivante :
 - 20(1) Le responsable d'un organisme public refuse de communiquer à l'auteur de la demande :
 - a) des renseignements qui révéleraient le contenu des documents d'un enquêteur dans lesquels il fournit son avis ou présente ses recommandations quant à une enquête en matière de harcèlement ou à une enquête au sujet du personnel;

- b) des renseignements qui révéleraient le contenu d'autres documents afférents à cette enquête [...]

Vérification comparativement à enquête

23. Il nous fallait établir si le rapport de vérification était en effet le résultat d'une enquête sur des questions liées au personnel tel que le Ministère l'avait indiqué, afin d'établir, surtout, si le Ministère pouvait s'appuyer sur l'exception obligatoire à la communication prévue au paragraphe 20(1).
24. Le Ministère nous a remis le rapport de vérification pour examen. Nous y avons trouvé les paramètres usuels nécessaires à l'évaluation d'un milieu de travail, y compris des visites sur les lieux par un expert-conseil, des entrevues avec des employés, le résumé des faits constatés et une analyse traitant des préoccupations soulevées par le personnel, assortie de recommandations.

Exception prévue au paragraphe 20(1) – renseignements contenus dans des rapports d'enquête

25. À la lumière de ces faits, nous avons conclu que le rapport de vérification était en réalité un document produit par un enquêteur (expert-conseil) au sujet du personnel et assorti de recommandations. Ce type de document pourrait bénéficier de la protection de la vie privée par l'entremise de l'exception obligatoire à la communication prévue au paragraphe 20(1), en particulier à l'alinéa a) :

[...] des renseignements qui révéleraient le contenu des documents d'un enquêteur dans lesquels il fournit son avis ou présente ses recommandations quant à une enquête en matière de harcèlement ou à une enquête au sujet du personnel.

26. La prémisse qui sous-tend le paragraphe 20(1) est qu'il faut conférer aux employés un certain niveau d'aise, de sorte qu'une enquête au sujet du personnel sera réalisée de manière à ce qu'ils se sentent libres d'exprimer leurs préoccupations sans crainte de représailles. Toute autre manière de faire empêcherait l'enquêteur d'aller au fond des choses, ce qui est essentiel pour réaliser correctement une évaluation des problèmes qui affligent un milieu de travail. Il s'ensuit que, pour arriver à explorer franchement les faits, il faut que les personnes qui participent à l'enquête obtiennent l'assurance que leurs commentaires, leurs points de vue et leurs opinions resteront confidentiels.

27. Les opinions exprimées par les personnes consultées au cours d'une enquête au sujet du personnel sont définies comme leurs propres renseignements personnels, et la *Loi* accorde aux personnes physiques le droit d'accéder à leurs propres renseignements personnels. Les points de vue obtenus en pareil contexte peuvent toutefois aussi constituer des renseignements personnels appartenant à autrui quand ces opinions se rapportent à d'autres personnes. C'est pourquoi la *Loi* nuance le droit d'accès à ses propres renseignements personnels en imposant une protection en ce qui a trait à la vie privée d'autrui. Autrement dit, elle protège la vie privée de l'autre personne qui fait l'objet de l'opinion exprimée. Techniquement, les renseignements appartiennent aux deux parties, et, dans de tels cas, le droit d'accéder à ses propres renseignements personnels est pondéré par rapport à la protection de la vie privée d'autrui. Le Ministère a tenu compte de cet aspect en préparant sa réponse dans la présente affaire.
28. Le rapport de vérification contient des extraits de déclarations d'employés obtenues lors des entrevues réalisées par l'expert-conseil. Il s'agit donc de renseignements qui révéleraient le contenu d'autres documents se rapportant à l'enquête au sujet du personnel, c'est-à-dire les notes des entrevues confidentielles tenues par l'expert-conseil. Ces documents sont ceux visés par l'alinéa 20(1)b), qui fait référence à « d'autres documents afférents à cette enquête » dont la communication est aussi protégée.
29. En dernière analyse, l'exception prévue aux alinéas 20(1)a) et b) s'applique, selon nous, à la présente affaire et constitue un motif légitime de refuser d'accorder l'accès au rapport de vérification à l'auteur de la demande, et le Ministère a eu raison de présenter une réponse fondée sur ces alinéas.
30. Toutefois, la question ne s'arrête pas là étant donné que le paragraphe 20(1) comporte une exception à l'exception énoncée au paragraphe 20(2). Nous estimons qu'en accordant l'accès aux documents aux fins de consultation, le Ministère a appliqué le paragraphe (2), et qu'il l'a fait correctement. Nous abordons cette question ci-après.

Accès de l'auteur de la demande à des renseignements personnels contenus dans le rapport de vérification

31. Le Ministère a admis que le rapport de vérification contenait un certain nombre de commentaires et d'opinions au sujet de l'auteur de la demande, et que ce type de renseignements s'inscrit dans la définition de « renseignements personnels » fournie dans la *Loi*; il s'agit donc de renseignements qui appartiennent à l'auteur de la demande.

32. À cet égard, l'auteur de la demande aurait le droit d'accéder à ces renseignements. Le Ministère a respecté ce droit et a accordé l'accès à ces renseignements avant l'amorce du processus de demande d'accès à l'information. L'auteur de la demande a eu accès aux renseignements personnels qui lui appartiennent quand on lui a permis de consulter le contenu du rapport de vérification à deux reprises, sauf pour ce qui est de l'accès à la partie du rapport de vérification qui contient les recommandations de l'expert-conseil, et qu'on lui a permis de prendre des notes à son sujet. Le refus du Ministère d'accorder l'accès au document, y compris aux renseignements personnels, ne se rapportait qu'à la remise d'un exemplaire du rapport de vérification à l'auteur de la demande.
33. Ce problème nous a conduits à parler au Ministère des règles relatives au droit d'une personne physique d'accéder au rapport d'une enquête au sujet du personnel dans le cadre de l'exception à l'exception obligatoire :
- 20(2) Le responsable d'un organisme public peut communiquer à l'auteur de la demande qui est partie à l'enquête les renseignements visés aux alinéas (1)b) et c), mais la communication se fait en lui permettant d'examiner les documents sur place et il peut refuser de lui fournir une copie des documents.
34. Bien que le paragraphe 20(1) rende obligatoire la non-communication d'un tel rapport sur une enquête au sujet du personnel, la *Loi* reconnaît l'importance d'accorder l'accès aux personnes qui ont étroitement participé à pareille enquête et accorde à l'organisme public le pouvoir discrétionnaire d'accorder à ces personnes l'occasion de voir le rapport, de l'examiner et, dans certains cas, la possibilité d'en recevoir un exemplaire. La décision revient au responsable de l'organisme public d'accorder ou non l'accès à ces documents.
35. Il y a une distinction fondamentale entre une exception obligatoire et une exception discrétionnaire, la première n'exigeant pas que le responsable prenne en considération d'autres facteurs, car il est tenu par la *Loi* de retenir les renseignements demandés. Dans le cas d'une exception discrétionnaire, le responsable de l'organisme public doit toutefois franchir une étape additionnelle, soit celle d'évaluer s'il faut divulguer ou retenir les renseignements nonobstant l'exception. Le fait que les renseignements demandés se situent dans la portée d'une exception discrétionnaire ne crée pas automatiquement une exception générale à la communication. Pour respecter l'esprit et l'intention de la *Loi*, le responsable d'un organisme public doit, dans la mesure du possible, exercer son pouvoir discrétionnaire en faveur de la communication du plus grand nombre de renseignements permis.

36. Une telle approche est conforme au principe énoncé par la Cour suprême du Canada selon lequel « [l]a loi en matière d'accès à l'information a pour objet général de favoriser la démocratie en aidant à garantir que les citoyens possèdent l'information nécessaire pour participer utilement au processus démocratique » (se reporter à *Dagg c. Canada (Ministre des Finances)*, CanLII 358, [1997] 2 R.C.S. 403).
37. Par conséquent, comme les dispositions législatives prévoient la surveillance de ces décisions, le responsable doit être en mesure d'établir comment le pouvoir discrétionnaire a été exercé et s'il convenait à la situation. Le responsable doit prendre en considération tous les facteurs pertinents au moment où la demande de renseignements a été déposée, car il doit avoir des raisons convaincantes de refuser l'accès aux renseignements demandés. Dans le cadre de notre enquête relative à une plainte portant sur le refus de l'accès s'appuyant sur une exception discrétionnaire, nous nous demandons si la décision du responsable de refuser l'accès était raisonnable à la lumière de la situation propre à l'affaire en question. Cela suppose l'examen des facteurs que le responsable a relevés comme pertinents, ainsi que de la manière dont le responsable a évalué ces facteurs à la lumière de l'objet global de la *Loi* qui se veut d'accorder l'accès en fonction du libellé précis de l'exception et des intérêts que l'exception vise à équilibrer. Il incombe au responsable de l'organisme public de démontrer pourquoi l'auteur de la demande n'a pas droit d'accès aux renseignements demandés. Tant que ce pouvoir discrétionnaire est exercé correctement, il sera maintenu après examen, que la décision finale ait été d'accorder ou de refuser l'accès.

Exercice du pouvoir discrétionnaire dans le présent cas

38. Dans la présente affaire, le rapport de vérification, qui est en réalité un rapport d'enquête au sujet du personnel, est un document protégé. Il ne peut être communiqué en vertu de la règle obligatoire de non-communication du paragraphe 20(1). Une exception à cette règle obligatoire d'exception à la communication permet au responsable du Ministère d'exercer son pouvoir discrétionnaire pour en arriver à décider s'il admet ou s'il refuse l'accès au document protégé à ceux qui ont pris part à l'enquête au sujet du personnel.
39. Dans le présent cas, nous avons conclu que le responsable du Ministère, c'est-à-dire le Ministre, avait correctement exercé son pouvoir discrétionnaire.

40. Le rapport de vérification est important pour l'auteur de la demande qui avait participé au processus, et il est également important pour tous les autres employés qui ont, eux aussi, participé à l'évaluation du milieu de travail et qui, comme l'auteur de la demande, ont fait part de leurs points de vue et opinions à l'expert-conseil.
41. Comme on l'a indiqué plus haut, on définit les opinions comme des renseignements personnels, mais ces points de vue peuvent aussi constituer des renseignements personnels appartenant à autrui quand ils se rapportent à d'autres personnes. La *Loi* nuance le droit d'accès à ses propres renseignements personnels en imposant la protection de la vie privée d'autrui quand les renseignements appartiennent aux deux parties.
42. Avant de passer aux actes, le responsable a pris en considération la possibilité d'accorder à l'auteur de la demande qui a pris part à l'enquête l'accès au document, à la fois pour consultation seulement et en lui en remettant un exemplaire.
43. La remise d'un exemplaire du rapport de vérification, c'est-à-dire un rapport d'enquête au sujet du personnel, ne s'inscrit pas dans l'objet réel du rapport : que le Ministère recueille des points de vue honnêtes et francs auprès de ses employés – sans qu'ils craignent des représailles – au sujet des problèmes qui affligent un milieu de travail et qu'il sollicite des conseils quant à la meilleure manière régler ces éléments préoccupants. Par l'application de ses deux paragraphes, l'article 20 est destiné à protéger les renseignements découlant de l'enquête tout en autorisant un certain accès aux personnes qui ont pris part au processus.
44. Notre examen de la décision discrétionnaire de refuser de remettre à l'auteur de la demande un exemplaire du document a indiqué que le Ministère et son ministre avaient envisagé l'octroi d'un accès à l'auteur de la demande en fonction de considérations pertinentes, celles normalement associées au contexte du travail, et pour aucune autre considération sans pertinence. Le Ministère a évalué l'octroi de l'accès à la lumière de l'objet global de la *Loi*, qui est d'accorder l'accès aux renseignements personnels, ainsi qu'à la lumière du libellé particulier relatif aux intérêts que l'on trouve à l'article 20, qui tente d'établir un équilibre entre l'accès à l'information et la protection de la vie privée.
45. Nous n'avons trouvé aucune indication que la décision de ne pas remettre un exemplaire du rapport de vérification à l'auteur de la demande visait un autre but que celui de protéger l'intégrité de l'enquête au sujet du personnel, de respecter la confidentialité des employés interviewés ainsi que de régler les préoccupations propres à ce milieu de travail

particulier et d'examiner son évaluation globale. En d'autres mots, la décision discrétionnaire ne s'appuyait sur aucune autre fin non pertinente autre que celles que l'on trouve dans le contexte de ce milieu de travail.

46. Le Ministère a assumé le fardeau de la preuve qui lui incombait, soit de démontrer que l'auteur de la demande ne pouvait obtenir un exemplaire du rapport de vérification et que le Ministre avait correctement exercé son pouvoir discrétionnaire. À cet égard, nous en arrivons à la conclusion que la décision discrétionnaire du Ministère d'autoriser l'accès au rapport de vérification pour consultation ainsi que la décision de refuser d'en remettre un exemplaire ont été prises conformément au paragraphe 20(2) de la *Loi*.

Commentaires de l'auteur de la demande

47. L'auteur de la demande n'a pas accepté nos conclusions selon lesquelles il s'agit d'une affaire où un organisme public a le droit de retenir des renseignements au point de nier le droit d'un particulier d'accéder à ses propres renseignements personnels.
48. Le principal argument de l'auteur de la demande était que l'exception prévue à l'article 20 ne s'appliquait pas au rapport de vérification, car le droit d'un auteur de demande d'accéder à ses renseignements personnels détenus par des organismes publics l'emporte sur toute exception stipulée par la *Loi*. L'auteur de la demande estime que l'article 2, qui énonce l'objet de la *Loi*, ainsi que l'article 7, qui décrit le droit de demander et de recevoir des renseignements, sont des dispositions qui permettent toutes les deux la communication du rapport de vérification.
49. L'auteur de la demande prétend que l'article 2 établit une distinction entre les dispositions qui sont « sous réserve des exceptions limitées et précises » quand il s'agit de renseignements personnels plutôt que de renseignements détenus par un organisme public :

[Traduction]

*Les paragraphes 2a) et 2c) comportent tous les deux la clause « **sous réserve des exceptions limitées et précises qu'elle prévoit** ». Ce sont en effet des exceptions **précises** aux fins énoncées et non des exceptions insaisissables, générales ou portant à confusion. Il s'agit d'exceptions qui sont **propres** à leurs fins respectives et qui ne peuvent être transférées à d'autres fins. Rien n'indique que les exceptions en 2a) et 2c) sont les mêmes, ni que les exceptions en 2a) peuvent s'appliquer en 2c); en réalité, la *Loi* affirme clairement que ce n'est pas le cas, car elle stipule que les exceptions sont **propres** à chacune des fins.*

(C'est l'auteur de la demande qui souligne.)

50. Cet argument pose à la question de savoir si la *Loi* accorde à une personne physique un droit sans entraves d'accès à ses renseignements personnels quand ces renseignements figurent dans des documents détenus par un organisme public, malgré toute exception à la communication qui pourrait aussi s'appliquer.

Droits d'accès en vertu de la Loi

51. Les parties pertinentes de l'objet de la *Loi* sont présentées ci-dessous :

- 2 La présente loi a pour objet :
 - a) de donner aux personnes le droit d'accès aux documents qui relèvent des organismes publics, sous réserve des exceptions limitées et précises qu'elle prévoit;
 - b) [...]
 - c) de donner aux personnes physiques le droit d'accès aux documents qui contiennent des renseignements personnels les concernant et qui relèvent des organismes publics, sous réserve des exceptions limitées et précises qu'elle prévoit [...]

52. L'auteur de la demande est d'avis que les exceptions en vertu de la *Loi* peuvent s'appliquer soit à des renseignements figurant dans des documents détenus par des organismes publics, soit à des renseignements personnels, mais pas aux deux. L'auteur de la demande soutient en outre que le paragraphe 7(2) de la *Loi* accorde un droit sans réserve de demander et de recevoir des renseignements personnels à son propre sujet. Selon l'auteur de la demande, le paragraphe 7(2) n'indique pas explicitement qu'une demande de renseignements personnels est assujettie aux exceptions précises et limitées stipulées dans la *Loi* ou, en d'autres mots, le paragraphe 7(2) ne dit pas précisément qu'il y a des exceptions qui restreignent le droit d'une personne physique d'accéder à ses propres renseignements personnels.

53. L'auteur de la demande ajoute que le paragraphe 7(3) ne s'applique que dans le contexte du paragraphe 7(1), c'est-à-dire pour des renseignements au sujet des activités de cet organisme public, et non en ce qui a trait aux propres renseignements personnels d'une personne qui les demande en vertu du paragraphe 7(2). L'auteur de la demande affirme qu'il n'est pas sensé qu'un organisme public retienne les renseignements personnels propres à l'auteur d'une demande et, en réalité, que l'auteur d'une demande a un droit inconditionnel d'accéder à ces renseignements.

54. En toute humilité, nous ne sommes pas du même avis.
55. L'article 2 établit une intention définitive de la *Loi* d'accorder aux membres du public l'accès aux documents détenus par des organismes publics, y compris les documents contenant des renseignements personnels à leur sujet. Mais dans les deux cas, la *Loi* établit des règles qui pourraient restreindre un tel accès (c'est-à-dire « *sous réserve des exceptions limitées et précises qu'elle prévoit* »). Cette disposition se trouve à la fois aux alinéas 2a) et 2c).
56. Nous retenons de notre lecture des alinéas 2a) et 2c) que la *Loi* vise à accorder des droits d'accès aux renseignements tant généraux que personnels se trouvant dans des documents détenus par des organismes publics, mais que ces droits ne sont jamais absolus.
57. L'interprétation de l'article 7 reste au cœur de cette question plus vaste, car c'est l'article 7 qui accorde expressément un droit d'accès aux renseignements en vertu de la *Loi*, et non l'article 2. En gardant cela à l'esprit, nous examinons l'octroi effectif de droits se trouvant à l'article 7, qui stipule ce qui suit :

7(1) Sous réserve de la présente loi, une personne a le droit de demander et de recevoir des renseignements qui relèvent des affaires publiques d'un organisme public, y compris, sans que soit limitée la portée générale de ce qui précède, toute activité ou fonction exercée ou accomplie par un organisme public auquel la présente loi s'applique.

7(2) Sans que soit limitée la portée du paragraphe (1), une personne physique a le droit de demander et de recevoir des renseignements personnels le concernant.

7(3) Le droit de demander et de recevoir des renseignements en vertu du paragraphe (1) ne s'étend pas aux renseignements faisant l'objet d'une exception prévue à la section B ou C de la présente partie. Toutefois, si ces renseignements peuvent être extraits d'un document sans poser de problèmes sérieux, l'auteur de la demande jouit du droit de demander et de recevoir le reste du document

58. Après examen approfondi de cette disposition, nous constatons que l'article 7 a été formulé de manière à établir le droit d'une personne d'accéder aux renseignements de trois manières :

- a) le paragraphe (1) accorde le droit de recevoir des renseignements se rapportant aux affaires d'un organisme public;
- b) le paragraphe (2) accorde le droit de demander et de recevoir ses propres renseignements personnels, assorti d'une clause conditionnelle;
- c) le paragraphe (3) décrit un processus précis pour les exceptions à la communication en ce qui a trait aux **renseignements** auxquels le **paragraphe (1)** fait référence, soit les renseignements se rapportant aux affaires d'un organisme public – et non les renseignements personnels.

59. La disposition que l'on trouve au paragraphe 7(2) peut certes porter à confusion mais nous n'estimons pas qu'elle soit ambiguë. On y indique qu'une personne physique a le droit d'accéder à ses propres renseignements personnels « sans que soit limitée la portée du paragraphe (1) ». Nous faisons donc le lien entre cette disposition et le paragraphe 7(1) et interprétons leurs interactions.

60. Le paragraphe 7(1) commence par les mots « Sous réserve de la présente loi », avant d'accorder le droit d'accès à des renseignements figurant dans des documents détenus par des organismes publics. Cela signifie que le droit d'accès est assujéti à d'autres règles relatives à l'accès que l'on trouve ailleurs dans la *Loi*, ou, en d'autres mots, que le droit d'accès n'est pas absolu et qu'il est assujéti à d'autres dispositions incluses dans la *Loi*.

61. L'expression « sans que soit limitée » signifie à première vue sans restreindre, sans amoindrir ou sans toucher. On peut, en d'autres mots, comprendre que le paragraphe 7(2) dit :

Sans que soit limitée, restreinte ou touchée la portée du paragraphe (1), toute personne physique a le droit de demander et de recevoir des renseignements personnels la concernant.

62. Nous intégrons ensuite le sens large du paragraphe 7(1) pour en arriver à une interprétation plus complète du paragraphe 7(2) de la manière suivante :

Sans limiter, restreindre ni toucher le droit de chaque personne de demander et de recevoir des renseignements qui relèvent des affaires d'un organisme public, sous réserve d'autres règles qui se trouvent ailleurs dans la Loi, chaque personne a le droit de demander et de recevoir des renseignements la concernant.

63. Comme on l'indique plus haut, la *Loi* vise à accorder le droit d'accès aux renseignements généraux et aux renseignements personnels détenus par des organismes publics, droit n'étant aucunement absolu. La raison sous-jacente en est que la *Loi* vise non seulement à accorder aux personnes physiques l'accès à l'information, mais aussi à protéger leurs renseignements personnels et les autres renseignements sensibles.
64. Quand il s'agit de renseignements personnels, les exceptions stipulées dans *Loi* visent à maintenir un équilibre entre les droits d'accès et la protection de la vie privée.
65. Selon notre interprétation, l'article 7 ne signifie pas que le droit d'une personne physique d'accéder à ses renseignements personnels l'emporte sur l'exception à la communication qui permet à un organisme public de retenir des renseignements. Aucun de ces droits n'a primauté sur l'autre : ces droits fonctionnent de pair.
66. Comme l'auteur de la demande, nous encourageons et favorisons le respect de l'esprit réel des dispositions législatives du Nouveau-Brunswick voulant que les renseignements détenus par un organisme public doivent être en général considérés comme accessibles. À cet égard, les organismes publics ne devraient plus chercher à dissimuler des renseignements au public pour ne les divulguer que lorsque la loi les y oblige, et doivent être prêts à rendre l'information publique, sauf lorsque les exceptions limitées et précises prévues dans la *Loi* leur indiquent le contraire. Il nous faut toutefois admettre que la *Loi* a indéniablement autorisé certaines exceptions à cet accès fondamental aux renseignements.
67. L'auteur de la demande a formulé sa plainte en opposant le droit d'une personne physique d'accéder à ses propres renseignements personnels au droit de l'*organisme public de ne pas communiquer les renseignements*. Ce n'est pas ainsi que nous percevons la question. On a accordé à l'auteur de la demande l'accès à tous les renseignements personnels contenus dans le rapport de vérification, et ce, non pas à une mais à deux occasions, ainsi que la possibilité de prendre des notes à partir du rapport. Dans la présente affaire, le droit de l'auteur de la demande d'accéder à ses propres renseignements personnels a été respecté.

CONCLUSIONS DE LA COMMISSAIRE

68. Dans la présente affaire, nous pouvons conclure que le rapport de vérification du Ministère porte en effet sur une enquête au sujet du personnel : il est le résultat d'une enquête réalisée par un expert-conseil externe pour évaluer les préoccupations des employés dans le milieu de travail d'un bureau de district. Le rapport de vérification contient également des conseils sous la forme de recommandations soumises au Ministère aux fins d'examen.
69. À cet égard, le rapport de vérification fait l'objet de la protection offerte par l'exception à la communication prévue à l'article 20 de la *Loi*. Nous estimons que la disposition pouvait s'appliquer et pouvait être prise en considération lorsque le Ministère a rendu sa décision en ce qui a trait à l'accès au document. Nous concluons que le Ministère s'en est correctement remis au paragraphe 20(1) pour refuser de remettre un exemplaire du rapport de vérification à l'auteur de la demande.
70. Le Ministère a assumé le fardeau de la preuve qui lui incombait et qui consistait à démontrer que l'auteur de la demande ne pouvait obtenir l'accès à un exemplaire du rapport de vérification et que le Ministre avait correctement exercé son pouvoir discrétionnaire, car il s'appuyait sur des éléments pertinents. Nous jugeons que la décision discrétionnaire du Ministère d'autoriser l'accès au rapport de vérification pour consultation ainsi que la décision de refuser d'en remettre un exemplaire ont été prises conformément au paragraphe 20(2) de la *Loi*.
71. Toutefois, nous estimons que le format de la réponse du Ministère – qui n'explique pas pourquoi l'accès avait été refusé – n'était d'aucun secours ni conforme. Par suite de discussions avec les fonctionnaires du Ministère à cet égard, nous avons obtenu l'assurance que cette approche serait corrigée pour les prochaines demandes d'accès. Néanmoins, nous sommes convaincus que le Ministère a fourni à l'auteur de la demande une réponse complète et conforme à ses obligations en vertu de la *Loi*.
72. Nous sommes humblement en désaccord avec les affirmations de l'auteur de la demande selon lesquelles il y aurait, en vertu de la *Loi*, un droit illimité d'accès à ses propres renseignements personnels. La *Loi* accorde le droit d'accès à l'information générale et aux renseignements personnels détenus par des organismes publics, mais ce droit n'est aucunement absolu. Les dispositions législatives visent à maintenir l'équilibre entre les

droits d'accès et la protection de la vie privée. Selon notre interprétation, l'article 7 ne signifie pas que le droit d'une personne physique d'accéder à ses renseignements personnels l'emporte sur l'exception à la communication qui permet à un organisme public de retenir des renseignements. Aucun de ces droits n'a primauté sur l'autre : ces droits fonctionnent de pair.

73. Cela dit, le droit de l'auteur de la demande d'accéder à ses renseignements personnels a été respecté dans le présent cas lorsque l'on a accordé l'accès aux renseignements personnels contenus dans le rapport de vérification ainsi qu'au reste du rapport de vérification (sauf les recommandations). L'auteur de la demande a consulté le rapport de vérification à deux reprises et a eu la possibilité de prendre des notes à son sujet.
74. En s'appuyant sur ce qui précède, y compris l'analyse présentée ci-dessus, nous concluons qu'il n'est pas nécessaire de formuler une recommandation dans cette affaire.

Fait à Fredericton (Nouveau-Brunswick) ce _____ septembre 2012.

Anne E. Bertrand, c.r.
Commissaire

Annexe A

Affaire : 2012-752-AP-381

Date : Le 26 septembre 2012

Commissariat à l'accès à l'information et à la protection de vie privée du
Nouveau-Brunswick

« Processus relatif aux plaintes »