

RAPPORT DES CONCLUSIONS DE L'ENQUÊTE DE LA COMMISSAIRE

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

Affaire : 2012-645-AP-325

Le 5 avril 2012

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

INTRODUCTION et CONTEXTE

1. Le présent rapport des conclusions de l'enquête de la commissaire est établi 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., ch. R-10.6 (« la Loi »). Il fait suite à la plainte que l'auteur a déposée auprès de ce bureau pour demander à la commissaire de mener une enquête sur l'affaire.
2. Le 6 octobre 2011, l'auteur de la plainte a présenté une demande de renseignements au ministère du Développement social (« le Ministère ») en vue d'obtenir les renseignements suivants :

Je... vis dans une maison dont je vous envoie une photo des chambres. Il est possible qu'il y ait du plomb et de l'amiante dans ce plâtre et cette peinture. Il y a également de la moisissure à plusieurs endroits dans ma maison. À cause de ces conditions, je dors dans la cuisine depuis trois années.

Pouvez-vous s'il vous plaît répondre à la question suivante [:]

Pouvez-vous me dire, en tant que ministre du Développement social, s'il s'agit d'une maison où il est sans danger d'y habiter, comme le décrivent les programmes de réparations d'urgence provincial et fédéral ainsi que la politique sur les réparations d'urgence du ministère des Ressources humaines?
[traduction]

(la « demande »)

3. Avant de déposer sa demande, l'auteur de celle-ci avait récemment intenté une action en justice contre la Société d'habitation du Nouveau-Brunswick, une société d'État sous la responsabilité du Ministère, concernant l'état de la maison où habitait l'auteur de la demande.
4. Le ministre concerné a répondu comme suit à l'auteur de la demande le 26 octobre 2011 :

Je suis au courant que vous avez récemment intenté une action en justice contre la Société d'habitation du Nouveau-Brunswick, que je préside. Puisque cette affaire est actuellement devant la cour, je suis dans l'impossibilité d'en parler pour le moment. Je vous encourage donc à attendre les résultats de ces instances, et je ferai de même.

(la « réponse »)

5. N'étant pas satisfait de la réponse, l'auteur de la demande a déposé une plainte auprès de notre commissariat le 6 janvier 2012.

POLITIQUE DE LA COMMISSAIRE À L'ÉGARD DU PROCESSUS RELATIF AUX PLAINTES

6. La politique de la commissaire à l'égard du processus relatif aux plaintes est conçue de manière à garantir le respect des lois et à encourager la collaboration et la transparence, tout en essayant d'en arriver à une solution satisfaisante pour l'auteur de la demande comme pour l'organisme public, en conformité avec les exigences de la *Loi*. Comme dans le cas de toute plainte faisant l'objet d'une enquête du Commissariat, nous tentons d'abord d'en arriver à un règlement informel de la plainte d'une manière satisfaisante pour les deux parties et conformément aux droits et aux obligations prévus dans la *Loi*.
7. 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 nouvelle loi est un volet important du mandat du Commissariat.
8. 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. La commissaire prend d'abord toutes les mesures nécessaires pour régler la plainte de façon informelle à la satisfaction de toutes les parties concernées et d'une manière conforme aux objets de la *Loi*. Lorsque cela n'est pas possible, la commissaire termine son travail par une enquête formelle menant à la publication d'un rapport. (*Remarque* : On trouvera la description complète des étapes en cause dans le processus de règlement informel de la commissaire à l'**annexe A** du présent rapport.)

PROCESSUS DE RÈGLEMENT INFORMEL

9. La première étape qu'a entreprise la commissaire dans le cadre de cette affaire consistait à examiner la demande et la réponse afin de déterminer si la réponse satisfaisait aux exigences de la *Loi*. Nous avons constaté que la réponse ne satisfaisait pas aux exigences évoquées à l'article 14 pour ce qui est du contenu pour les raisons suivantes :
 - a) la réponse n'indiquait pas s'il existait des documents pertinents dans le cadre de cette affaire;

- b) lorsqu'il y avait effectivement des documents pertinents, la réponse devait spécifier le fondement ayant mené à la décision de refuser l'accès à pareils documents, c'est-à-dire en vertu de quelle disposition de la *Loi* l'accès pourrait être refusé.

10. Dans le cadre de notre examen de la demande, nous avons demandé au Ministère de nous fournir une explication à ce sujet. On nous a informés que le Ministère avait fondé sa décision de ne pas indiquer s'il existait des documents pertinents uniquement sur le fait que la demande portait directement sur l'action en justice en cours. Ce faisant, le Ministère s'appuyait sur le paragraphe 14(2) de la *Loi*, stipulant qu'un organisme public peut refuser « de confirmer ou de nier l'existence de documents » qui constitueraient certaines exceptions et a fait référence à l'exception qu'il juge pertinente dans cette affaire : l'exception évoquée à l'article 29 portant sur les communications nuisibles à l'exécution de la loi et à la conduite d'instances judiciaires.

11. Par conséquent, il nous a été impossible de déterminer si la réponse du Ministère dans le cas qui nous concerne a été justifiée par le fait que la demande portait directement sur l'action en justice en cours intentée par l'auteur de la demande contre la Société d'habitation du Nouveau-Brunswick. C'est donc pour cette raison que le Ministère entend appliquer le paragraphe 14(2) et l'article 29 pour refuser de confirmer ou de nier l'existence de tout document pertinent à la demande de l'auteur. Nous étions d'accord avec cette décision puisqu'elle se conformait à la *Loi*.

12. Toutefois, comme il a été mentionné précédemment, la réponse du Ministère ne présentait pas ces explications et ne satisfaisait pas, par le fait même, aux exigences pour ce qui est du contenu de la réponse évoquées à l'article 14 (c'est-à-dire qu'elle n'indiquait pas sur quels motifs s'était appuyée la décision suivant les dispositions précises de la *Loi* qui permettent le refus de l'accès). Par conséquent, dans le cadre du processus de règlement informel, nous avons invité le Ministère à fournir à l'auteur de la demande une nouvelle réponse, expliquant clairement pourquoi il refusait de confirmer ou de nier l'existence de tout document pertinent conformément à l'article 14 de la *Loi*.

13. Le Ministère (par l'entremise du ministre) a envoyé une réponse révisée à l'auteur de la demande le 16 février 2012, qui se lisait comme suit :

Je suis dans l'impossibilité de vous fournir les renseignements en vertu des paragraphes suivants de la *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée* :

- 14(2) *Malgré l'alinéa 1c), le responsable de l'organisme public peut refuser dans sa réponse de confirmer ou de nier l'existence :*
- a) *d'un document contenant des renseignements dont la communication peut être refusée en vertu des articles 28 et 29.*
- 29(1) *Le responsable d'un organisme public peut refuser de communiquer à l'auteur de la demande des renseignements dont la communication pourrait vraisemblablement :*
- o) *nuire à la conduite d'instances judiciaires en cours ou prévues.*

Comme je l'ai mentionné précédemment dans ma correspondance du 26 octobre 2011, je sais que vous avez intenté une action en justice contre la Société d'habitation du Nouveau-Brunswick, et, par conséquent, il m'est impossible de confirmer ou de nier l'existence de documents pertinents pour le moment. Je vous encourage à attendre les résultats de ces instances.
[traduction]

14. Rappelons que la réponse révisée a été rendue dans le cadre du processus de règlement informel. La prochaine étape dans cette affaire visait à déterminer si l'auteur de la demande avait compris les raisons de la décision du Ministère et si la réponse révisée constituait un règlement satisfaisant à la demande de renseignements de l'auteur et, par le fait même, un règlement satisfaisant de la plainte.
15. Nous avons demandé à ce que l'auteur de la demande nous fournisse des commentaires écrits à cet égard, que nous avons reçus le 9 mars 2012. L'auteur de la demande s'est dit insatisfait de la réponse révisée à sa demande et ne l'accepte donc pas en tant que règlement satisfaisant de la plainte. Le processus de règlement informel a donc pris fin. À la suite d'un nouvel examen de la présente affaire, nous étions convaincus que la réponse révisée transmise par le Ministère était conforme à la *Loi*. Par conséquent, l'affaire fait maintenant l'objet du présent rapport sur nos conclusions.

LOI ET ANALYSE

16. Comme il a déjà été mentionné, la réponse révisée du Ministère était conforme à l'article 14. De plus, le recours du Ministère à l'exception évoquée à l'article 29, plus précisément à l'alinéa 29(1)o), en tant que fondement pour refuser de confirmer ou de nier l'existence de tout document pertinent, était également justifié.

17. Le paragraphe 14(2) se veut une disposition discrétionnaire qui permet à un organisme public de confirmer ou de nier l'existence de documents dans certaines circonstances. Dans une situation de la sorte, l'organisme public doit prouver que le fait de confirmer ou de nier l'existence d'un document pertinent communiquerait en soi à l'auteur de la demande des renseignements qui s'inscriraient dans l'exception à la communication.
18. L'alinéa 29(1)o) constitue également une exception discrétionnaire à la communication, ce qui signifie que l'organisme public doit présenter les raisons pour lesquelles tout renseignement protégé en vertu de l'exception « pourrait vraisemblablement nuire à la conduite d'instances judiciaires ». L'organisme public ne peut pas simplement appliquer la disposition de la *Loi* sans justifier sa décision.
19. Dans le cas présent, le Ministère a su prouver que l'état de la maison où habitait l'auteur de la demande constituait l'enjeu central de l'action en justice intentée contre la Société d'habitation du Nouveau-Brunswick. Pour cette raison, on pourrait raisonnablement s'attendre à ce que toute réponse explicite à la demande de l'auteur ait une répercussion directe et défavorable sur la conduite de l'instance judiciaire en question par le Ministère.
20. Nous sommes d'accord avec cet avis et nous estimons que les renseignements que cherche à obtenir l'auteur de la demande pourraient être protégés pour des motifs valables en vertu de l'exception présentée (article 29), laissant de ce fait l'affaire se poursuivre devant les tribunaux, tel que le prévoit la *Loi*.
21. Là encore, nous jugeons qu'étant donné la nature précise de la demande et de sa pertinence directe avec l'action en justice intentée par l'auteur de la demande, le Ministère a agi comme il se devait en refusant de confirmer ou de nier l'existence de tout document pertinent dans cette affaire. En outre, la réponse révisée du Ministère expliquait convenablement les raisons pour lesquelles il a refusé de confirmer ou de nier l'existence de tout document pertinent puisque l'objet de la demande s'avère être le même qui se trouve au cœur des instances judiciaires menées devant les tribunaux par l'auteur de la demande.

CONCLUSIONS DE LA COMMISSAIRE

22. À la lumière de toutes les raisons susmentionnées, nous sommes convaincus que la réponse révisée fournie à l'auteur de la demande par le Ministère dans le cadre du processus relatif aux plaintes dans cette affaire était conforme aux obligations qui incombait au Ministère en vertu de la *Loi*.

23. À cet égard, il n'est pas nécessaire de formuler une recommandation dans cette affaire.

Daté à Fredericton (Nouveau-Brunswick), ce 5 jour du mois d'avril 2012.

Anne E. Bertrand, c.r.
Commissaire

Annexe A

Affaire : 2012-645-AP-325

Le 5 avril 2012

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

« Processus relatif aux plaintes »

La politique de la commissaire à l'égard du processus relatif aux plaintes est conçue de manière à garantir le respect de la Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée et à encourager la collaboration et la transparence, tout en essayant d'en arriver à une solution satisfaisante pour l'auteur de la demande comme pour l'organisme public, en conformité avec les exigences de la Loi. La différence entre ce que l'on qualifie de processus de règlement informel et une enquête officielle sur la plainte – plus souvent reconnue du public – est expliquée ci-après; l'échéancier prévu y est également mentionné. Ce processus est communiqué à l'auteur de la demande ainsi qu'à l'organisme public lorsqu'une plainte est déposée auprès du Commissariat.

Politique de la commissaire à l'égard du processus relatif aux plaintes

À la réception d'une plainte, la commissaire peut, selon la *Loi*, procéder de deux manières différentes : enquêter sur cette plainte ou prendre toutes les mesures voulues pour régler l'affaire de façon informelle. À toutes fins et intentions, dans le cadre du processus de règlement informel comme dans celui de l'enquête officielle, le travail de la commissaire constitue une « enquête » sur le bien-fondé de la plainte; lors du processus de règlement informel; cependant, la commissaire prend toutes les mesures nécessaires pour régler la plainte à la satisfaction de toutes les parties concernées et d'une manière conforme aux objets de la *Loi*. Lorsque cela n'est pas possible, la commissaire conclut ses travaux par une enquête officielle qui mène à la publication d'un rapport officiel résumant ses conclusions.

Après une analyse détaillée de la *Loi*, dans le strict respect de son objet et de son esprit, la commissaire a adopté une politique consistant à traiter toutes les plaintes en première instance par voie de règlement informel. 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 nouvelle loi est un volet important du mandat du Commissariat. Nous sommes d'avis que ce processus permettra, à l'avenir, l'amélioration des demandes de renseignements et des procédures de réponses, ce qui pourrait limiter la nécessité de déposer des plaintes.

Processus de règlement informel

Étape 1 – Examen

Chaque fois que nous recevons une plainte, nous écrivons à l'auteur de la demande ainsi qu'à l'organisme public pour les informer que la commissaire aimerait régler le différend de manière informelle, et ce, dans les 45 jours suivant la date de la réception de la plainte par le Commissariat.

Bien qu'il s'agisse d'un processus de règlement « informel », le Commissariat doit étudier dans ses moindres détails le fond de la plainte, dont le contenu de la demande de renseignements initiale et la réponse de l'organisme public. Ces étapes sont les mêmes que celles qui seraient menées dans le cadre de n'importe quel processus d'enquête. Les responsables du Commissariat rencontrent ensuite les cadres de l'organisme public dans le but d'examiner tous les documents pertinents en lien avec la demande. Cet examen peut notamment consister à demander de plus amples renseignements à l'organisme public, renseignements qui nous permettront de déterminer avec certitude quels documents pourraient avoir été négligés et lesquels pourraient s'avérer pertinents à la demande. La rencontre se tient généralement peu de temps après la réception de la plainte, afin que le processus puisse débuter sans délai.

Processus de règlement informel

Étape 2 – Conclusions préliminaires

Lorsque la commissaire estime que l'organisme public a mené des recherches adéquates en vue de donner suite à la demande de renseignements et que les documents pertinents ont été cernés et lui ont été fournis, ou lorsqu'il existe, à son avis, des problèmes relativement à l'application des règles fixées par la *Loi*, problèmes qui empêchent un examen complet de tous les documents pertinents, le Commissariat compare la réponse initiale de l'organisme public à l'ensemble des documents ayant été remis à la commissaire afin de déterminer si cette réponse était conforme aux exigences de la *Loi*.

La commissaire transmet ses conclusions préliminaires à l'organisme public par voie écrite. Ce dernier est ainsi informé de l'orientation de l'enquête et, le cas échéant, des questions en suspens devant être abordées avant que nous puissions passer à l'étape suivante, c'est-à-dire l'inviter à faire parvenir une « réponse révisée » à l'auteur de la demande de renseignements. S'il s'avère inutile de produire une réponse révisée, le Commissariat passe à l'étape 4 du processus relatif aux plaintes.

La suggestion d'envisager une réponse révisée émane d'une volonté soutenue de résoudre le différend de manière informelle et de permettre à l'auteur de la demande d'accéder aux renseignements qui devraient, selon la *Loi*, être communiqués.

Si l'organisme public accepte de préparer une réponse révisée, on fixe un délai à l'intérieur duquel la « proposition de réponse révisée » doit être présentée à la commissaire. Ce délai varie selon la complexité du travail à réaliser pour la préparation de la réponse révisée proposée dans chaque cas.

Processus de règlement informel

Étape 3 – Proposition de réponse révisée

Lorsque l'organisme public émet une proposition de réponse révisée, la commissaire l'étudie afin de s'assurer que cette réponse satisfait aux exigences fixées par la *Loi*. Le cas échéant, elle invite l'organisme public à la présenter directement à l'auteur de la demande en tant que réponse révisée à la demande de renseignements initiale.

Si la réponse révisée proposée ne satisfait pas aux exigences de la *Loi*, la commissaire formulera, à l'intention de l'organisme public, d'autres commentaires, afin qu'il parvienne à composer une réponse révisée adéquatement constituée. Il convient par ailleurs de souligner que le rôle de la commissaire ne consiste pas à préparer ni à fournir une réponse révisée, mais plutôt à inciter l'organisme public à fournir une réponse légitime à la demande d'accès aux renseignements en vertu de la *Loi*.

Processus de règlement informel

Étape 4 – Commentaires de l'auteur de la demande

Lorsque l'organisme public est prêt à faire parvenir la réponse révisée approuvée à l'auteur de la demande, la commissaire informe par écrit les deux parties qu'une réponse révisée sera présentée à l'auteur, et l'organisme public la lui envoie directement. Dans les lettres qu'elle adresse aux parties, la commissaire invite l'auteur de la demande à étudier la réponse révisée et à lui faire parvenir ses

commentaires, lui accordant généralement un délai de 10 à 15 jours, selon la complexité de la réponse révisée. Elle procède ensuite à l'examen des commentaires reçus de sa part à ce sujet.

S'il arrive, au contraire, que l'organisme public n'ait pas à présenter de réponse révisée, la commissaire informe par écrit les deux parties que la réponse initialement fournie à l'auteur de la demande était valable et conforme à la *Loi*. Dans de telles circonstances, elle invite l'auteur de la demande à lui faire parvenir ses commentaires en ce qui concerne les raisons pour lesquelles il a jugé que ce n'était pas le cas, lui accordant généralement un délai de 10 à 15 jours pour s'exécuter, selon la complexité de la réponse reçue. Elle procède ensuite à l'examen de ces commentaires.

Dans l'éventualité où le temps nécessaire à la réalisation des étapes mentionnées jusqu'ici dépasserait le délai prévu de 45 jours, la commissaire peut, si elle estime qu'il est possible d'en arriver à un règlement satisfaisant en conformité avec la *Loi*, décider de poursuivre le processus de règlement informel. À ce stade, l'échéancier est fondé sur l'achèvement du processus dans le délai de 90 jours fixé par la *Loi* aux fins d'enquête.

Pour les affaires complexes, le délai imparti pour la poursuite des travaux sur une réponse révisée peut être prorogé au-delà de la période de 90 jours afin qu'il soit possible de clore l'affaire. Dans un tel cas, la commissaire avise par écrit les deux parties de la prorogation du délai fixé, comme l'autorise l'article 72. L'avis envoyé indique le nouveau délai dans lequel l'affaire sera conclue, ainsi que les raisons pour lesquelles cette prorogation est nécessaire – en vue d'en arriver à un règlement informel de la plainte, par exemple.

Il convient de rappeler que notre politique à l'égard du processus relatif aux plaintes repose sur le principe selon lequel il est préférable, pour toutes les parties concernées, de régler les plaintes de manière informelle, et tous les efforts sont déployés, dans le délai imparti (ou son extension, conformément aux dispositions prévues par la *Loi*), pour parvenir à un règlement informel lorsque cela s'avère possible.

Processus de règlement informel

Étape 5 – Réponse révisée satisfaisante

Si l'auteur de la demande est satisfait de la réponse révisée, la commissaire met fin à son enquête, considérant que celle-ci a été réglée de manière informelle à la satisfaction des deux parties et en conformité avec la *Loi*. Cette conclusion est confirmée par écrit aux deux parties.

Si l'auteur de la demande convient, comme l'affirmait la commissaire dans ses conclusions préliminaires, que la réponse initiale de l'organisme public était conforme à la *Loi*, la commissaire met encore une fois fin à l'enquête. Les deux parties sont informées par écrit de la conclusion de l'affaire par voie de règlement informel à leur satisfaction mutuelle.

Dans les deux situations qui précèdent, la commissaire n'est pas tenue de déposer un rapport officiel en vertu de l'article 73, car aucune recommandation à l'organisme public en ce qui concerne sa réponse (révisée ou initiale) à la demande de renseignements n'est nécessaire.

Processus de règlement informel – enquête officielle

Étape 6 – Réponse révisée insatisfaisante

Si la commissaire estime que la réponse révisée de l'organisme public n'est pas conforme à la *Loi* et que l'organisme public décide de ne pas tenir compte des changements proposés à ce titre, ou dans le cas où l'auteur de la demande ne serait pas, à en juger par les commentaires reçus de sa part, satisfait de la réponse révisée, la commissaire peut décider de poursuivre l'enquête sur l'affaire. Cette étape marque la fin du processus de règlement informel et le début d'un processus d'enquête officiel qui mènera, tôt ou tard, au dépôt d'un rapport officiel en vertu de l'article 73.

Les conclusions de la commissaire et ses recommandations, s'il y a lieu, sont alors consignées sous la forme d'un rapport officiel transmis aux deux parties. Une copie anonymisée du rapport sera aussi publiée sur le site Web du Commissariat (www.info-priv.nb.ca).

Ce processus de plainte, qui vise à trouver une solution satisfaisante en conformité avec les exigences de la *Loi*, est conçu pour encourager la collaboration et la transparence tout en demeurant, en tout temps, confidentiel.