

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

Affaires : 2013-1374-AP-707, 2013-1375-AP-708,
2013-1377-AP-710, 2013-1376-AP-709,
2013-1378-AP-711, 2013-1452-AP-759,
2013-1462-AP-769, 2013-1465-AP-772,
2013-1467-AP-774

Date : Le 23 septembre 2013

Dossier concernant le modèle de régime de retraite à risques partagés

TABLE DES MATIÈRES

1.0 INTRODUCTION

2.0 CONTEXTE

3.0 ENVOI D'UNE MÊME DEMANDE À DIFFÉRENTS ORGANISMES PUBLICS/PROCESSUS DE CONSULTATION

4.0 ENQUÊTE

5.0 LOI ET ANALYSE

5.1 Transmission d'une demande d'accès à un autre organisme public

5.2 Obligation de répondre dans les délais prévus par la loi

5.2.1 Invocation de l'alinéa 11(3)c – Ministère des Finances

5.2.2 Invocation de l'alinéa 11(3)c – Cabinet du premier ministre

5.2.3 Invocation de l'alinéa 11(3)c – Bureau des ressources humaines

5.2.4 Invocation de l'alinéa 11(3)c – Bureau du Conseil exécutif

5.2.5 Invocation de l'alinéa 11(3)c – Ministère de la Justice et du Procureur général

5.2.6 Invocation de l'alinéa 11(3)d – Consultation auprès d'autres organismes publics
Cabinet du premier ministre, ministère des Finances, Bureau des ressources humaines,
Bureau du Conseil exécutif et ministère de la Justice et du Procureur général

5.3 Plaintes demeurées sans réponse

5.3.1 Ministère des Finances

5.3.2 Bureau des ressources humaines :

5.3.3 Cabinet du premier ministre

6.0 CONCLUSIONS

7.0 AUCUNE RECOMMANDATION

1.0 INTRODUCTION

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* »). Le présent rapport découle de multiples plaintes déposées auprès du Commissariat relativement à six organismes publics.
2. L'auteur a présenté, en date du 14 mars 2013, la même demande à cinq organismes publics (le ministère des Finances, le Bureau des ressources humaines, le ministère de la Justice et du Procureur général, le Bureau du Conseil exécutif et le Cabinet du premier ministre) :

[traduction]

Je demande à obtenir tous les renseignements, articles de correspondance, courriels, rapports, comptes rendus de réunion ainsi que toutes les analyses, études et notes de synthèse (dactylographiés ou manuscrits) produits par les fonctionnaires, les consultants, y compris les membres du groupe de travail sur la protection des régimes de retraite et les politiciens, conservés en version papier ou électronique, relatifs à ce qu'on appelle le régime de retraite à risques partagés pour les employés et les retraités du gouvernement provincial. La présente demande englobe la période s'écoulant du 1^{er} septembre 2010 à aujourd'hui.

Sans toutefois limiter ce qui précède, la demande vise des renseignements sur les éléments suivants :

1. les options du régime de retraite envisagées;
2. les économies que réalise le gouvernement pour les différents changements prévus au régime, notamment les économies engendrées par le modèle d'indexation futur.

(« la demande – modèle à risques partagés »)

3. En date du 18 mars 2013, l'auteur de la demande a ensuite présenté trois autres requêtes auprès des cinq mêmes organismes publics :

[traduction]

Je demande à obtenir tous les renseignements, articles de correspondance, courriels, rapports, comptes rendus de réunion ainsi que toutes les analyses, études et notes de synthèse (dactylographiés ou manuscrits) produits par les fonctionnaires, les consultants et les politiciens, conservés en version papier ou électronique, relatifs à la rémunération, aux rentes et aux allocations de toutes sortes versées aux ministres et aux députés provinciaux selon les changements apportés à l'indice des prix à la consommation. La présente demande englobe la période s'écoulant du 1^{er} septembre 2010 à aujourd'hui.

(« la demande – rentes des députés provinciaux et des ministres »)

Je demande à obtenir tous les renseignements, articles de correspondance, courriels, rapports, comptes rendus de réunion ainsi que toutes les analyses, études et notes de synthèse (dactylographiés ou manuscrits) produits par les fonctionnaires, les consultants, les politiciens, conservés en version papier ou électronique, définissant la source des fonds pour les droits versés aux consultants ainsi qu'aux membres du groupe de travail sur la protection des régimes de retraite en lien avec ce qu'on appelle le régime de retraite à risques partagés pour les employés et les retraités du gouvernement provincial. La présente demande englobe la période s'écoulant du 1^{er} septembre 2010 à aujourd'hui.

(« la demande – frais des consultants »)

Je demande à obtenir tous les renseignements, articles de correspondance, courriels, rapports, comptes rendus de réunion ainsi que toutes les analyses, études et notes de synthèse (dactylographiés ou manuscrits) produits par les fonctionnaires, les consultants et les politiciens, conservés en version papier ou électronique, relatifs à ce qu'on appelle le régime de retraite à risques partagés pour les employés et les retraités du gouvernement provincial. La présente demande englobe la période s'écoulant du 1^{er} septembre 2010 à aujourd'hui.

Sans toutefois limiter ce qui précède, la demande vise des renseignements sur les éléments suivants :

1. les copies des contrats des consultants, y compris ceux des membres du groupe de travail sur la protection des régimes de retraite;
2. tous les renseignements connexes, notamment les reçus et les états de compte associés aux paiements versés antérieurement et à l'heure actuelle aux consultants, y compris les membres du groupe de travail sur la protection des régimes de retraite.

(« la demande – groupe de travail sur la protection des régimes de retraite »)

4. Le 1^{er} mai 2013, l'auteur de la demande a déposé plusieurs plaintes auprès du Commissariat au sujet des décisions des organismes, demandant en particulier à la commissaire d'enquêter sur le délai employé pour le traitement de ses multiples demandes :

- pour la prorogation du délai de réponse;
(élément désigné « les plaintes ayant fait l'objet d'une prorogation ») touchant cinq organismes publics :
 - le ministère des Finances;
 - le Bureau des ressources humaines;
 - le ministère de la Justice et du Procureur général;
 - le Bureau du Conseil exécutif;
 - le Cabinet du premier ministre.

5. N'ayant obtenu aucune réponse à la date à laquelle il pouvait s'y attendre, l'auteur de la demande a une fois de plus présenté des plaintes auprès du Commissariat en date du 24 juin 2013 :
 - puisqu'on ne lui avait pas fourni une réponse dans les délais prévus par la loi (élément désigné « les plaintes demeurées sans réponse ») touchant trois organismes publics :
 - le ministère des Finances;
 - le Bureau des ressources humaines;
 - le Cabinet du premier ministre.
6. En outre, l'auteur a déposé une demande distincte auprès de l'Agence des services internes du Nouveau-Brunswick le 22 avril 2013; celle-ci visait à accéder à tous les états de compte, paiements et bons produits ou facturés et conservés, en version papier ou électronique, pour les droits versés aux consultants ainsi qu'aux membres du groupe de travail sur la protection des régimes de retraite en lien avec ce qu'on appelle le régime de retraite à risques partagés pour les employés et les retraités du gouvernement provincial à partir du 1^{er} septembre 2010 jusqu'à la date de la demande.
7. L'Agence des services internes du Nouveau-Brunswick a transmis la demande au ministère de la Justice et du Procureur général dans une lettre datée du 8 mai 2013. L'auteur, insatisfait de la décision, a déposé auprès du Commissariat le 24 juin 2013 une plainte impliquant l'Agence :
 - puisqu'on avait transmis sa demande à un autre organisme public (élément désigné la « plainte découlant d'une transmission »).
8. Entre-temps, en avril 2013, l'auteur de la demande, inquiet de la décision des organismes publics de proroger le délai de réponse, leur a fait parvenir chacun une lettre dans laquelle il indiquait qu'il estimait cette prorogation inacceptable, ajoutant qu'il communiquerait avec le Commissariat si les renseignements demandés ne lui étaient pas fournis sur-le-champ.
9. Les cinq premiers organismes publics susmentionnés ainsi que le ministère de la Justice et du Procureur général, auquel l'Agence des services internes avait transmis la demande de l'auteur, ont répondu à cette nouvelle demande de l'auteur. L'auteur était cependant insatisfait du contenu des réponses reçues et a déposé de nouvelles plaintes auprès du Commissariat à la fin du mois de juin 2013.

10. Puisque toutes les plaintes de l'auteur découlaient des mêmes demandes présentées aux organismes publics susmentionnés, nous avons examiné toutes ces affaires simultanément. Notre première approche a été de clore nos travaux et de communiquer nos conclusions quant aux plaintes ayant fait l'objet d'une prorogation et à celles demeurées sans réponse ainsi qu'à celle découlant de la transmission de la demande. Par conséquent, c'est sur ces plaintes que porte le présent rapport des conclusions.
11. Notre enquête sur les autres plaintes concernant le contenu des diverses réponses reçues dans l'ensemble de cette affaire se poursuit toujours.

2.0 CONTEXTE

12. La viabilité des fonds de pension est devenue une source d'inquiétude pour de nombreuses personnes récemment. Les instabilités économiques et financières se sont souvent traduites par des retours inférieurs sur les placements dans les régimes de retraite, et les personnes retraitées touchant des fonds de pension vivent plus longtemps et reçoivent donc des versements plus importants de leurs fonds de pension. La viabilité de ces fonds à long terme est un enjeu global posant des difficultés dans de nombreuses provinces, y compris au Nouveau-Brunswick.
13. En septembre 2010, le gouvernement provincial a mis sur pied un *groupe de travail sur la protection des régimes de retraite* ayant pour mandat d'examiner la stabilité et la sécurité à long terme des rentes au Nouveau-Brunswick, y compris passer en revue les régimes et les règles en place, la structure des régimes ainsi que les initiatives de consultation publique. Le ministère de la Justice et de la Consommation a nommé trois personnes à ce groupe de travail. Un an plus tard, en septembre 2011, le gouvernement a élargi le mandat du groupe de travail pour qu'il comprenne les régimes de retraite du secteur public au Nouveau-Brunswick. Les travaux ciblant les régimes du secteur public sont toujours en cours.
14. En mai 2012, le gouvernement de la province a annoncé un nouveau modèle de régime de retraite élaboré par le groupe de travail. Ce modèle serait accessible aux régimes du secteur public comme à ceux du privé et a été conçu sur le modèle du *risque partagé*. Parallèlement, un certain nombre de syndicats de travailleurs ont annoncé leur intention d'adopter le nouveau modèle pour certains de leurs régimes de retraite. Le premier ministre a fait connaître son aval quant à la prise en compte du nouveau modèle pour les régimes de retraite du secteur public. Ainsi, la Province a commencé à travailler de concert

avec le groupe de travail en vue d'évaluer la possibilité d'adopter le modèle à risques partagés pour les régimes de retraite qu'elle administre dans le secteur public.

15. Au printemps 2013, le gouvernement provincial a tenu des séances d'information pour les employés et les retraités du secteur public afin de leur communiquer des renseignements sur la constitution du modèle à risques partagés et sur les répercussions qu'il aurait quant aux cotisations et aux prestations. Les employés et les retraités du secteur public avaient de nombreuses questions et préoccupations au sujet de ce changement possible au régime de retraite ainsi que sur les conséquences sur leur sécurité financière.
16. L'auteur de la demande a exprimé ces inquiétudes et souhaitait obtenir de l'information remontant à 2010 afin de déterminer quels renseignements avaient été rassemblés par le gouvernement provincial relativement au modèle de régime de retraite à risques partagés pour les employés et les retraités du secteur public, y compris les ententes et les paiements versés aux consultants et aux membres du groupe de travail ayant travaillé sur cette question, ainsi que les changements connexes aux régimes de retraite pour les représentants élus.

3.0 ENVOI D'UNE MÊME DEMANDE À DIFFÉRENTS ORGANISMES PUBLICS/PROCESSUS DE CONSULTATION

17. Dans le cadre de cette affaire, plusieurs organismes publics ont reçu la même demande et ont choisi de se consulter afin de déterminer la meilleure approche de traitement. Cette décision a été prise en grande partie parce que certains documents étaient détenus conjointement par deux organismes ou plus.
18. Selon ces premières discussions, le ministère de la Justice et du Procureur général a été chargé de demander à l'auteur de la demande s'il conviendrait que la Province lui fournisse une réponse globale, qui comprendrait la réponse de chacun des organismes publics. L'auteur a refusé en indiquant qu'il préférerait obtenir une réponse de chacun des organismes publics relativement aux documents pertinents qu'ils avaient en leur possession ou qui relevaient de leur organisme respectif. Il a également précisé que les renseignements voulus avaient trait au régime de retraite de la fonction publique établi en vertu de la *Loi sur la pension de retraite dans les services publics* et non pas aux autres régimes du secteur public également administrés par le gouvernement de la province.

19. Les organismes se sont donc consultés dans le but de veiller à ce que chacun mène une recherche approfondie des documents pertinents en sa possession. Vu la nature quelque peu complexe du sujet de la demande, ils ont collaboré afin de garantir que tous comprenaient bien la nature des renseignements voulus et de prendre le temps de comparer les documents détenus conjointement. Notre enquête a révélé que l'objectif de cet exercice était de s'assurer que tous les documents pertinents avaient été repérés et traités avant de fournir les réponses demandées.
20. Nous soulignons cependant que, malgré le fait que les documents étaient détenus conjointement ou non par des organismes, chaque organisme a décidé de lui-même d'accorder ou de refuser l'accès aux renseignements demandés et a communiqué sa réponse à chacune des demandes susmentionnées pour tous les documents pertinents en sa possession ou sous sa responsabilité.
21. Nous sommes d'avis que les organismes publics ont adopté cette approche en toute bonne foi afin de veiller à ce que chacun mène une recherche adéquate et approfondie de tous les documents pertinents et le fasse avec l'intention de fournir une réponse complète aux diverses demandes de l'auteur. Selon les détails que nous avons obtenus, les consultations ont eu lieu sous forme de téléconférences périodiques, au cours desquelles les représentants ont discuté des différents documents et ont confirmé lesquels ils avaient en leur possession respective. Nous n'avons trouvé aucune preuve indiquant que le processus de consultation ait été entrepris ou prorogé dans le but d'occasionner des retards intentionnels dans la transmission des différentes réponses aux demandes.
22. Cependant, nous nous questionnons à savoir si le processus de consultation aurait pu être plus efficace et être terminé plus rapidement. Les consultations ont entraîné des retards lorsque les téléconférences prévues devaient être reportées à un moment où tous pouvaient y participer. Nous estimons que certains retards étaient attribuables au fait qu'il n'y avait pas de listes des documents pertinents à partir desquelles les organismes publics auraient pu travailler de façon indépendante, en dehors du processus de consultation.
23. Nous avançons qu'il serait plus efficace que chacun des organismes dresse une liste des documents qu'il détient et qu'il la transmette ensuite aux autres. Grâce aux six listes distinctes, les représentants pourraient ensuite rapidement comparer quels documents sont détenus conjointement, comparaison qui servirait ensuite de point de départ pour les discussions consultatives continues visant à décider du traitement et qui permettrait d'accélérer la préparation et la communication des réponses. Pour terminer, une liste de documents s'avère extrêmement utile à notre enquête, surtout lorsqu'il est question de

différentes plaintes concernant les mêmes demandes. Nous avons bon espoir que nos commentaires seront pris en compte pour les cas ultérieurs nécessitant le traitement de demandes multiples.

4.0 ENQUÊTE

24. En vue d'accélérer notre processus d'enquête en lien avec les multiples plaintes, nous avons demandé aux cinq organismes publics qui se sont prévalus d'une prorogation de délai de réponse de remplir le formulaire de Plainte concernant la prorogation du délai que nous avons préparé à cet effet. En remplissant ce formulaire, les organismes publics indiquent au Commissariat les circonstances particulières dans lesquelles ils ont cru nécessaire de proroger le délai de réponse aux demandes et nous remettent également une copie des lettres adressées à l'auteur visant à l'informer des prorogations de délais. Nous avons également rencontré les fonctionnaires de chacun des organismes publics afin de savoir comment les demandes étaient traitées et de discuter de la prorogation de délai ainsi que de la raison pour laquelle les réponses n'ont pas été communiquées dans le délai prescrit.
25. La *Loi* accorde aux auteurs le droit d'accéder aux renseignements, et ce, dans des délais raisonnables. Pour cette raison, le délai de réponse est établi à une période maximale de trente jours conformément au paragraphe 11(1).
26. Quelques circonstances particulières énoncées au paragraphe 11(3) de la *Loi* justifient des exceptions à cette règle générale, par exemple : le responsable de l'organisme public peut se prévaloir d'une prorogation du délai prévu pour fournir une réponse, mais cette période supplémentaire ne peut dépasser trente jours. Reconnaissant que les organismes publics ne doivent ni retarder, ni entraver indûment le droit des auteurs à l'accès aux renseignements, la *Loi* permet aux auteurs de contester la décision de proroger le délai, conformément au paragraphe 11(3).
27. Dans le même ordre d'idées, il est possible pour l'auteur d'une demande de déposer une plainte si la demande qu'il a adressée à un organisme public est transmise à un autre organisme. L'enquête au sujet d'une plainte découlant d'une transmission nous permet de déterminer s'il était de mise de transmettre le traitement de cette demande à une autre partie, en tout ou en partie. Nous vérifierons si l'organisme public qui a reçu la demande en premier lieu peut fournir la preuve qu'il a mené une recherche approfondie et qu'il n'a trouvé aucun document pertinent relevant de lui et lui permettant de répondre à la demande.

28. Dans la prochaine section du présent rapport, nous énonçons les exigences légales en lien avec le traitement des demandes, de même que nos constatations relatives à chacun des organismes publics concernés par la présente, et ce, à la lumière des obligations imposées à un organisme public relativement à la transmission d'une demande.

5.0 LOI ET ANALYSE

5.1 Transmission d'une demande d'accès à un autre organisme public

29. La *Loi* permet au responsable d'un organisme public de transmettre une demande d'accès dans des situations particulières, et, conformément au paragraphe 13(1), le responsable de l'organisme public peut, dans les dix jours suivant la date à laquelle il a été saisi d'une demande de communication d'un document, transmettre la demande à un autre organisme public, si, le cas échéant :

- le document a été produit par ou pour l'autre organisme public;
- l'autre organisme public a été le premier à obtenir le document;
- le document relève de l'autre organisme public.

30. De plus, le paragraphe 13(2) stipule que l'organisme public qui a effectué la transmission doit aviser par écrit l'auteur de la demande dès que possible.

31. Le responsable de l'organisme public à qui la demande est transmise doit y donner suite dans les trente jours suivant sa réception. Bien entendu, selon les circonstances, ce délai peut être prorogé, mais seulement dans les cas particuliers énoncés au paragraphe 11(3).

32. Lorsqu'une plainte est déposée en lien avec la transmission d'une demande, nous vérifions si la transmission s'est faite dans la période prescrite de dix jours et nous examinons aussi la question de fond, à savoir : l'organisme public avait-il raison de transmettre cette demande.

33. Dans le cas présent, l'auteur a soumis une demande à l'Agence des services internes au moyen de la poste interne du gouvernement, en le remettant au personnel d'accueil des bureaux principaux du gouvernement, situés à l'Édifrice du Centenaire de Fredericton. Le personnel d'accueil remet ensuite le courriel au bureau concerné. Notre enquête a révélé qu'il y avait eu un délai important entre le moment de la livraison en mains propres de la demande au bureau d'accueil le 22 avril 2013 et celui auquel la demande a bel et bien été

reçue par l'Agence; la demande n'a été reçue que le 29 avril 2013, soit sept jours après avoir été livrée aux bureaux principaux du gouvernement.

34. Lors de nos discussions avec les services postaux responsables du traitement et de la livraison du courrier au sein du gouvernement, on nous a informés qu'il était fort peu probable que cela ait pris plus de deux jours pour que le courriel remis à l'Édifrice du Centenaire ne soit acheminé au bon ministère; toutefois, pour des raisons inexplicables, un délai s'est produit dans ce cas-ci et, malgré nos efforts accrus, nous ne pouvons trouver d'explication pour justifier ce délai.
35. À notre avis, lorsqu'un membre du public dépose, à l'accueil, du courrier adressé à un organisme public précis en se disant qu'il sera acheminé au bureau concerné, il n'est pas déraisonnable de s'attendre à ce que le courrier soit remis et reçu dans un bref délai, soit entre un et deux jours ouvrables au plus lorsque les bureaux sont situés dans la région de Fredericton. Les bureaux de l'Agence des services internes sont situés dans la région de Fredericton, et l'auteur avait tout à fait raison de s'attendre à ce que sa demande parvienne aux bureaux de l'Agence dans un délai d'un à deux jours au plus, mais certainement pas sept jours plus tard.
36. L'Agence des services internes est responsable du système de courrier interne du gouvernement. Conséquemment, avec le souci d'éviter de tels problèmes dans l'avenir, surtout dans les cas où des demandes ou des articles de correspondance à délai de livraison critique doivent être traités rapidement, comme dans ce cas-ci, nous estimons que le délai d'acheminement de la demande au bureau de l'Agence demeure inexplicé et inacceptable.
37. Si le personnel du bureau d'accueil avait estampillé l'enveloppe déposée par l'auteur (laquelle contenait la demande) dès sa réception, l'Agence aurait reconnu qu'il y avait eu un délai anormalement long avant que cette demande ne parvienne à ses bureaux. Elle aurait alors pu se pencher sur la question en communiquant avec l'auteur de la demande pour l'informer du délai, conformément à son obligation de prêter assistance. Nous ne prétendons pas que le délai prévu par l'Agence pour traiter la demande a débuté à la date à laquelle le bureau d'accueil a reçu l'enveloppe; nous soulignons plutôt le fait que, si l'étape de l'estampillage avait eu lieu au bureau d'accueil dès la réception du courrier interne, l'Agence aurait constaté la date de la livraison, soit le 22 avril, ainsi que la date de réception par l'Agence, c'est-à-dire, la date d'estampillage du 29 avril, et aurait réalisé que l'auteur

s'attendait à ce que l'Agence reçoive la demande dans un délai d'un à deux jours, et non sept jours plus tard, et espérait qu'une action soit prise de façon opportune.

38. En ce qui a trait à la transmission de la demande, nous avons déterminé qu'elle avait été exécutée le 8 mai 2013, et respectait donc l'exigence légale de dix jours suivant la réception; toutefois, pour l'auteur, la transmission de la demande s'est produite 16 jours après que la demande a été déposée au bureau d'accueil. Par souci de clarté, le délai débute au moment où l'organisme public reçoit la demande d'accès à son bureau.
39. La décision de l'Agence de transmettre la demande au ministère de la Justice et du Procureur général était fondée sur ses fonctions uniques de fournisseur de services internes au gouvernement. L'Agence n'a pas de droit de regard sur la majorité des documents qu'elle reçoit et qu'elle a en sa possession, car, bien qu'elle ait la responsabilité du traitement des factures pour divers ministères gouvernementaux, elle ne détient pas de pouvoir décisionnel à ce chapitre. Par exemple, on remet à l'Agence de la documentation en lien avec l'achat et le paiement d'un bureau, mais l'Agence ne participera pas à la décision d'acheter ce bureau. Pour cette raison, l'Agence peut avoir en sa possession des documents pertinents, mais ceux-ci ne sont pas produits par l'Agence, et il n'est pas de son ressort de prendre des décisions concernant leur communication. Cette situation est dépeinte par l'alinéa 13(1)a), selon lequel on reconnaît que la décision de communiquer une demande doit revenir à l'organisme public qui a créé le document, et qui permettra ainsi la transmission de la demande.
40. Dans le cas présent, les fonctionnaires de l'Agence des services internes nous ont confirmé avoir traité la demande, et ont déterminé, après consultation des autres organismes publics intéressés dans cette affaire, qu'ils n'avaient pas de documents pertinents en leur possession; toutefois, on s'est rendu compte que les documents recherchés relevaient du ministère de la Justice et du Procureur général, soit l'organisme public qui les avait produits. La transmission a donc été entreprise, selon nous, de manière adéquate.
41. Nous estimons que cette demande, une fois reçue, a été transmise rapidement et qu'il était convenable pour l'Agence, dans le présent cas, de transmettre cette demande au ministère de la Justice et du Procureur général.
42. Nous constatons également que l'Agence a informé l'auteur de la transmission de la demande au ministère de la Justice et du Procureur général par une lettre, le 8 mai 2013, conformément à ses obligations en vertu de la *Loi*. Nous soulignons que l'avis aurait pu être plus éloquent pour l'auteur si on y avait mentionné :

- a) que l'Agence n'avait reçu la demande datée du 22 avril que le 29 avril;
- b) que l'Agence n'avait pas de documents pertinents en sa possession dans ce cas précis.

43. Nonobstant ces derniers énoncés, pour les raisons susmentionnées, nous estimons que l'Agence a agi en bonne et due forme en vertu de l'article 13 de la *Loi* en transmettant la demande au ministère de la Justice et du Procureur général.

5.2 Obligation de répondre dans les délais prévus par la loi

44. Bien qu'un organisme public dispose d'un délai initial de trente jours pour répondre à une demande d'accès, la *Loi* reconnaît qu'il peut s'avérer impossible de chercher, d'examiner et de préparer les documents demandés aux fins de communication à l'intérieur de ce délai.

45. Le responsable de l'organisme public peut décider de proroger le délai prévu pour répondre à une demande dans l'un des cas suivants énoncés au paragraphe 11(3) :

- a) la demande n'est pas rédigée en des termes suffisamment précis pour permettre à l'organisme public de déterminer de quel document il s'agit;
- b) l'auteur de la demande ne répond pas dans un bref délai à la demande d'éclaircissements émanant du responsable de l'organisme public;
- c) l'observation du délai prévu entraverait de façon sérieuse le fonctionnement de l'organisme public, un grand nombre de documents sont demandés ou de plus amples recherches sont nécessaires pour donner suite à la demande;
- d) un délai est nécessaire afin de lui permettre d'aviser un tiers et de recevoir ses observations, ou de consulter un autre organisme public, avant de décider s'il sera donné ou non un accès au document;
- e) le responsable de l'organisme public a l'intention de communiquer de l'information appartenant à une tierce partie, et celle-ci a fait part de cette décision aux tribunaux ou a déposé une plainte auprès de la commissaire;
- f) l'auteur a demandé des documents qui se rapportent à une décision judiciaire ou à une demande de nature judiciaire déjà amorcée.

46. Après avoir lu et examiné la demande, si le responsable de l'organisme public se trouve dans l'une des situations susmentionnées, il peut se prévaloir d'un délai supplémentaire de trente jours pour répondre et disposera, par conséquent, d'une période maximale de 60 jours pour fournir une réponse.

47. Il convient de mentionner que l'organisme public ne devrait pas proroger systématiquement le délai pour la période maximale prescrite de trente jours. Nous encourageons plutôt les organismes publics à proroger le délai pour la période qui, selon eux, leur sera nécessaire dans les circonstances pour répondre adéquatement à la demande.

48. À cet égard, la disposition relative à l'obligation de prêter assistance en temps utile qui se trouve à l'article 9 met davantage l'accent sur le droit à l'accès rapide en sommant l'organisme public à traiter les demandes sans délai :

9 Le responsable d'un organisme public fait tous les efforts possibles pour prêter assistance à l'auteur de la demande sans délai et de façon ouverte, précise et complète.

49. L'obligation de prêter assistance s'applique tout au long du processus de traitement de la demande et exige que l'organisme public aide l'auteur de la demande à recevoir sans délai une réponse adéquate et pertinente à sa demande de renseignements. Si, par exemple, un organisme public sait qu'il pourrait ne pas être en mesure de répondre à une demande dans les trente jours, il devrait déployer tous les efforts raisonnables, dès que possible, pour adopter des mesures appropriées afin d'éviter tout retard supplémentaire et d'éventuelles plaintes.

50. Nous reconnaissons, certes, qu'un organisme public peut avoir des motifs valables qui font qu'il est difficile de répondre à une demande dans la limite de trente jours, mais l'obligation de prêter assistance va au-delà du simple fait de fournir une réponse en temps utile – elle exige également que l'organisme public déploie tous les efforts possibles pour prêter assistance à l'auteur de la demande en l'informant de tout délai possible.

51. Comme nous l'avons indiqué précédemment, dans le cas où l'organisme estime nécessaire de proroger le délai conformément au paragraphe 11(3), il devra envoyer à l'auteur un avis écrit dans lequel il devra donner quelques explications comme le prévoit le paragraphe 11(5) :

- la raison pour laquelle il faudra plus de temps (en précisant la circonstance particulière prévue au paragraphe 11(3));
- la date à laquelle il peut s'attendre à recevoir une réponse; et
- le droit de l'auteur de déposer une plainte au Commissariat au sujet de la demande de prorogation.

52. Nous avons donc examiné chacun des avis des organismes publics envoyés à l'auteur, et ils ont tous été acheminés à ce dernier dans le délai initial de trente jours prévu pour répondre à la demande, tout comme l'avis l'informant du droit de déposer une plainte. Nous avons toutefois observé, dans certains cas, des problèmes pour ce qui est du calcul des dates pour la prorogation du délai.
53. Le Cabinet du premier ministre et le Bureau des ressources humaines ont informé l'auteur qu'il pouvait s'attendre à recevoir une réponse à toutes ses demandes au plus tard le 17 mai 2003. Chacun de ces deux organismes publics a reçu les quatre demandes (auxquelles on fait référence ci-dessus) mais pas tous à la même date. La première demande a été reçue le 15 mars 2013, et les trois autres ont été reçues le 1^{er} mars. Étant donné que le 17 mai 2013 correspondait à la date limite pour répondre aux demandes reçues le 18 mars 2013 par ces deux organismes publics, ce délai ne s'appliquait pas à la première demande qui avait été reçue trois jours auparavant, soit le 15 mars 2013. Il s'ensuit que la date limite calculée pour cette demande correspond à trois jours plus tôt, soit le 14 mai 2013 (60 jours après la date du 15 mars 2013).
54. Nous comprenons que le Cabinet du premier ministre et le Bureau des ressources humaines aient invoqué la date du 18 mars comme date de réception de toutes les demandes, en raison de leur décision de traiter l'ensemble des demandes de manière simultanée pour faciliter la recherche des documents. Nous ne nous inscrivons pas en faux contre cette approche; nous souhaitons néanmoins souligner le fait que, pour éviter des difficultés dans le respect des délais, il serait préférable de traiter les demandes comme si elles avaient toutes été déposées à la date antérieure du 15 mars, et ce, afin d'éviter tout retard. En omettant d'émettre une réponse à la demande antérieure avant le 14 mai 2013, ces organismes publics ont été exposés à la possibilité de faire l'objet d'une plainte, et c'est par ailleurs ce qui s'est produit.
55. En ce qui concerne le fondement de la prorogation du délai de réponse, cette décision a été fondée sur les alinéas 11(3)c) et d) de la *Loi*. Les lettres transmises à l'auteur (y compris celle l'informant de son droit de déposer une plainte relativement à la prorogation) énonçaient toutes des propos du genre :

Conformément aux alinéas (11)(3)c) et 11(3)d) de la *Loi*, la présente a pour but de vous informer qu'il est nécessaire de proroger le délai de réponse à vos demandes d'information pour une période supplémentaire de trente jours, étant donné qu'un grand nombre de documents sont demandés ou de plus amples recherches sont

nécessaires pour donner suite à la demande ou que l'observation du délai de trente jours entraverait de façon sérieuse le fonctionnement de l'organisme public. De plus, un délai est nécessaire afin lui permettre d'aviser un tiers et de recevoir ses observations, ou afin de consulter un autre organisme public, avant de décider s'il sera donné ou non accès au document. (...)

56. Le présent rapport nous offre une belle occasion de fournir une orientation quant à l'application du paragraphe 11(3), précisément dans les cas où une validation est requise pour invoquer des circonstances particulières afin de proroger le délai de réponse à une demande.

57. Concernant ces situations particulières invoquées dans le présent cas, nous examinons les alinéas 11(3)c) et d) de la *Loi* :

11(3) Le responsable de l'organisme public peut proroger le délai prévu pour répondre à une demande d'une période supplémentaire maximale de trente jours dans l'un des cas suivants :

...

c) l'observation du délai prévu au paragraphe (1) entraverait de façon sérieuse le fonctionnement de l'organisme public, un grand nombre de documents sont demandés ou de plus amples recherches sont nécessaires pour donner suite à la demande;

d) un délai est nécessaire afin de lui permettre d'aviser un tiers et de recevoir ses observations, ou de consulter un autre organisme public, avant de décider s'il sera donné ou non un accès au document.

58. Dans le présent cas, tous les organismes publics ont invoqué les facteurs énoncés à l'alinéa 11(3)c) afin de proroger le délai, car ils devaient faire de plus amples recherches et répondre à un plus grand nombre de documents, et ont par ailleurs déclaré que l'observation du délai de trente jours entraverait de façon sérieuse le fonctionnement de l'organisme public. Quant à l'alinéa d), on a invoqué le fait qu'un délai était nécessaire afin de consulter un autre organisme public, ce qui nécessiterait plus de temps. Or, il n'était pas clair que l'on n'invoquait que cette seule portion de l'alinéa 11d), car il n'était pas nécessaire d'aviser un tiers et de recevoir ses observations dans ce cas-ci.

59. À l'avenir, il sera important de clarifier les circonstances particulières qui sont invoquées pour proroger le délai, et ce, afin de fournir aux auteurs un avis adéquat.

Alinéa 11(3)c)—un grand nombre de documents

Essai

60. Afin d'invoquer l'alinéa 11(3)c), un organisme public doit établir, s'il veut faire la preuve qu'il serait très difficile d'y répondre dans le délai prescrit de trente jours, qu'au moins l'un des trois facteurs suivants existait au moment du traitement de la demande :

- 1) un grand nombre de documents ont été demandés;
- 2) de plus amples recherches ont été nécessaires pour donner suite à la demande;
- 3) l'observation du délai prévu de trente jours entraverait de façon sérieuse le fonctionnement de l'organisme public.

61. Afin d'en arriver à la décision de proroger le délai sur la foi du premier facteur, le responsable de l'organisme public doit prouver que la demande met en cause un grand nombre de documents qu'il a en sa possession. Même si l'auteur a soumis une demande libellée en termes généraux, cela ne signifie pas nécessairement qu'un grand nombre de documents s'y rattachent. C'est pour cette raison que, lorsqu'une décision est contestée, le responsable de l'organisme public doit montrer le nombre réel de documents repérés qu'il juge pertinents.

62. Au regard du deuxième facteur, le responsable de l'organisme public doit montrer qu'en raison de la nature de la requête, des recherches approfondies ont été nécessaires afin de trouver les renseignements pertinents. Par exemple, cette demande concerne de la documentation datant des trois dernières années pour une infestation à la tordeuse des bourgeons de l'épinette dans un secteur donné. On ne mentionne pas, dans cette demande, quels documents sont recherchés. On précise toutefois l'objet de la recherche. Le responsable de l'organisme public doit donc repérer les dossiers qui renferment de l'information pertinente et prouver qu'il a bel et bien mené des recherches approfondies.

63. Le troisième facteur s'applique dans le cas où le responsable de l'organisme public estime que le fait de répondre à la demande dans le délai initial de trente jours entraverait de façon sérieuse le fonctionnement de l'organisme, c'est-à-dire qu'il serait injuste d'exiger à l'organisme public qu'il traite cette demande dans le délai prévu en raison des facteurs existants au moment du traitement. Il faut procéder à une évaluation objective des circonstances au moment où le responsable de l'organisme public décide de proroger le délai pour ce motif. Ce qui constitue une *interférence raisonnable* varie selon la nature et le volume des activités de l'organisme public, ainsi que selon les autres facteurs pertinents qui

entrent en jeu au moment du traitement de la demande. Par exemple, si le responsable d'un organisme public doit traiter 500 pages de documents afin de répondre à une demande et qu'il n'a recours qu'à un seul employé, mais que ce même employé est tenu d'accomplir d'autres fonctions essentielles ne pouvant être attribuées à d'autres employés ou interrompues pour une certaine période, il faudra en tenir compte au moment de décider de proroger le délai.

Alinéa 11(3)d)—consultation avec un autre organisme public

64. Dans le présent cas, les organismes publics ont également invoqué l'alinéa 11(3)d) comme motif pour proroger le délai, car ils n'avaient d'autres choix que de consulter d'autres organismes publics. Lorsque nous nous penchons sur une plainte de cette nature, nous demandons à l'organisme public de prouver qu'il lui était nécessaire de consulter un autre organisme public avant de pouvoir répondre à cette demande.

65. Nous allons maintenant examiner comment chacun des organismes publics a invoqué les alinéas 11(3)c) et d).

5.2.1 Invocation de l'alinéa 11(3)c) Ministère des Finances

66. Le ministère des Finances, de concert avec ses homologues, a examiné le libellé des demandes et a constaté que la référence au « Modèle de régime de retraite à risques partagés pour les employés retraités et les salariés du gouvernement » avait une vaste portée et englobait des documents en lien avec certains régimes de pension ayant déjà été convertis au modèle de risques partagés, ainsi que des documents en lien avec les éventuels changements au régime de pension de retraite de la fonction publique. Peu de temps après avoir reçu les demandes, le ministère de la Justice et du Procureur général a communiqué avec l'auteur de la demande, au nom de tous les organismes publics concernés, et a pu clarifier l'intention de ce dernier, qui se limitait à trouver des renseignements sur le régime de pension de retraite de la fonction publique.

67. À la suite de cet éclaircissement, le ministère des Finances a commencé à mener des recherches pour trouver les documents pertinents en sa possession ou relevant de lui et, comme les demandes portaient sur le même sujet, les recherches de documents pertinents menées pour l'ensemble des quatre demandes se sont effectuées en même temps. En vue de s'assurer que la recherche soit effectuée dans les règles de l'art, les fonctionnaires ont mené une vaste recherche et trouvé près de 3 000 pages ayant un possible lien, pour

ensuite les examiner. À l'issue de cet exercice, on a trouvé environ 1 000 pages de documents ayant un lien direct avec ces demandes. Il a fallu plus de cent heures pour le processus de recherches à lui seul.

68. La plupart des efforts de recherche et la majeure partie des documents pertinents étaient liés à la demande concernant le modèle de risques partagés, mais le nombre de documents pertinents concernant les trois autres demandes était bien moindre. Ainsi, nous estimons que le volume important de dossiers pertinents devant faire l'objet de la recherche constituait une raison légitime de proroger le délai de réponse à la demande concernant le modèle de risques partagés aux termes de l'alinéa 11(3)c); ce n'était toutefois pas le cas des trois autres demandes.

69. On a ensuite soulevé la question suivante : le fait de répondre aux demandes dans le délai prescrit entraverait-il sérieusement le fonctionnement du ministère, vu le grand volume de documents en cause? Voici certains facteurs qui, à notre sens, étaient non négligeables dans le présent cas :

- un employé est affecté par le ministère des Finances au traitement des demandes concernant le droit à l'information; ce même employé agit également à titre de coordonnateur législatif et doit s'acquitter d'autres fonctions en lien avec l'Assemblée législative;
- au moment de la réception de ces demandes, le coordonnateur législatif consacrait déjà la majeure partie de son temps aux fonctions de l'Assemblée législative, car le gouvernement avait présenté le budget annuel de la province au début de la session (ayant débuté le 26 mars 2013), ce qui ne laissait à l'employé affecté que très peu de temps pour s'occuper de toutes les demandes reçues par le Ministère.

70. L'auteur a présenté quatre demandes portant sensiblement sur le même sujet, et ce, dans un très court laps de temps, et il est donc logique et acceptable, à notre avis, que le Ministère ait décidé de mener ses recherches de documents pertinents pour les quatre demandes de façon simultanée. Bien que le Ministère ait été en mesure de mener ses recherches et de traiter individuellement les documents pertinents concernant les plus petites demandes dans un laps de temps plus court, nous reconnaissons qu'il serait plus efficace d'accomplir l'ensemble du travail en un seul temps, comme s'il s'agissait d'un groupe de demandes. À notre avis, cette démarche était particulièrement admissible si l'on tient compte du fait que le coordonnateur ministériel du droit à l'information, qui agit

également à titre de coordonnateur législatif, devait s'acquitter de ses fonctions en lien avec la session de printemps de l'Assemblée législative ayant commencé le 26 mars 2013. Parmi ces fonctions, citons la mise au point des estimations budgétaires pour les ministères et organismes provinciaux, lesquelles devaient être présentées lors de la journée d'ouverture de l'Assemblée législative, le 26 mars 2013. Étant donné le rôle clé du Ministère dans les questions budgétaires, la majeure partie du temps du coordonnateur législatif était consacré à ces fonctions, jusqu'à ce que le gouvernement ait terminé son examen et approuvé le budget estimé pour l'exercice 2013-1014 qui se poursuivait jusqu'en mai 2014.

71. Conséquemment, si on tient compte de l'ensemble de ces facteurs, nous croyons qu'il y avait un grand nombre de documents à traiter collectivement et que le fait de répondre aux quatre demandes dans le délai initial de trente jours aurait entravé sérieusement le fonctionnement du Ministère. Dans le présent cas, compte tenu de ces facteurs, il était justifié pour le Ministère d'invoquer l'alinéa 11(3)c) pour proroger le délai de réponse à l'ensemble de ces quatre demandes.

5.2.2 Invocation de l'alinéa 11(3)c) Cabinet du premier ministre

72. Nos discussions avec les fonctionnaires du Cabinet du premier ministre ont révélé que des recherches manuelles et électroniques avaient été nécessaires afin de trouver les documents susceptibles d'avoir une pertinence. Neuf dossiers (certains remplissant de grosses chemises-accordéons), de même que de multiples courriels, ont fait l'objet de recherches et, bien qu'on n'ait pu nous fournir une évaluation du nombre de pages de document ayant fait l'objet de la recherche, on nous a informés que les fonctionnaires avaient consacré environ 15 heures à ces recherches.

73. Le coordonnateur du droit à l'information a, par la suite, parcouru les documents pour finalement retenir une centaine de pages susceptibles d'être en lien avec la demande concernant le modèle de risques partagés et la demande concernant le Groupe de travail sur les régimes de retraite, mais n'a trouvé aucun document en lien avec les deux autres demandes. Le coordonnateur a mis environ 25 heures à examiner les documents pertinents et à déterminer si l'accès aux renseignements demandés serait accordé ou non.

74. Devant ces faits, nous ne croyons pas qu'un si grand nombre de documents pertinents aient dû faire l'objet de recherches et, pour cette raison, il n'était pas justifié pour le Cabinet du premier ministre d'invoquer l'alinéa 11(3)c) afin de proroger le délai de réponse à ces demandes.

75. Quant à savoir si le fait de répondre à ces demandes dans un délai de trente jours aurait entravé de façon sérieuse le fonctionnement du Cabinet du premier ministre, nous avançons les faits suivants :

- La nature du Cabinet du premier ministre se distingue des autres organismes publics, qui ont pour mandat d'assurer la supervision et la gestion d'une multitude de programmes différents; le Cabinet du premier ministre a la responsabilité des affaires gouvernementales, des communications, de la correspondance et des relations communautaires.
- Deux employés sont affectés au traitement régulier des demandes concernant le droit à l'information; tous deux ont d'autres tâches et fonctions à remplir, et tous deux ont été affectés au traitement des demandes de l'auteur.
- Le personnel affecté au traitement de ces demandes doit également s'acquitter d'autres responsabilités en lien avec l'Assemblée législative, sans compter la préparation requise pour la session de printemps.
- Quatre demandes ont été reçues dans un court laps de temps, elles portaient toutes sensiblement sur le même sujet, et le Cabinet du premier ministre a décidé de mener simultanément ses recherches pour tous les documents pertinents en lien avec ces quatre demandes.

76. Vu la nature des activités du Cabinet du premier ministre, étant donné que deux employés ont été affectés à ces demandes, qu'un faible nombre de documents étaient visés par la recherche et que des documents pertinents ont été trouvés pour seulement deux de ces quatre demandes, nous jugeons que le fait de répondre à ces demandes dans le délai initial de trente jours n'aurait pas entravé de façon sérieuse le fonctionnement du Cabinet du premier ministre et qu'à cet égard, le Cabinet du premier ministre n'était pas autorisé à invoquer l'alinéa 11(3)c) visant à proroger le délai de réponse dans le présent cas.

5.2.3 Invocation de l'alinéa 11(3)c) Bureau des ressources humaines

77. Après avoir obtenu l'éclaircissement voulu sur la portée des demandes de l'auteur, le Bureau des ressources humaines a commencé sa recherche de documents pertinents et, à l'instar du ministère des Finances, il a mené ses recherches pour l'ensemble des quatre demandes de façon simultanée. Le Bureau des ressources humaines a mené une vaste recherche de documents et a trouvé, à l'issue de cent heures de recherches, environ 3 000

pages susceptibles d'être en lien avec la demande. Après examen, toutefois, on a retenu seulement cent pages de documents ayant un lien direct avec la demande.

78. Comme ce fut le cas avec le ministère des Finances, la plupart des efforts de recherche, ainsi que le volume important de documents pertinents, se rattachaient à la demande concernant le modèle de risques partagés, tandis qu'un nombre bien moindre de documents étaient liés aux trois autres demandes. Étant donné le laps de temps requis pour mener les recherches dans ce cas-ci, nous jugeons qu'il était légitime de proroger le délai de réponse à la demande concernant le modèle de risques partagés, mais non pour les trois autres demandes.
79. Quant à savoir si le fait de répondre à ces demandes dans le délai prescrit aurait entravé de façon sérieuse le fonctionnement du Bureau des ressources humaines, nous estimons que les facteurs suivants doivent être pris en considération :
- Deux employés ont été affectés au traitement des demandes de l'auteur, dont l'un agissait comme coordonnateur du droit à l'information, mais tous deux avaient d'autres tâches et fonctions qui n'ont pas été interrompues à ce moment-là.
 - Au moment de la réception de ces demandes, le Bureau des ressources humaines prenait part aux séances d'information sur les éventuels changements au régime de retraite pour les salariés et employés à la retraite du gouvernement provincial, ce qui limitait le temps que le personnel avait à consacrer au traitement des demandes.
 - Le personnel affecté au traitement de ces demandes avait également des responsabilités en lien avec la session de printemps de l'Assemblée législative, particulièrement parce que le Bureau des ressources humaines faisait l'objet d'un examen concernant le budget principal des dépenses pour l'exercice financier à venir.
80. Nous reconnaissons que l'auteur a présenté quatre demandes dans un court laps de temps, et que celles-ci portaient toutes sensiblement sur le même sujet et que, compte tenu de cette similitude, le Bureau des ressources humaines a décidé de mener simultanément ses recherches pour tous les documents pertinents à ces quatre demandes. Le Bureau des ressources humaines aurait peut-être pu mener ses recherches et traiter individuellement les documents pertinents en lien avec les petites demandes dans un laps de temps plus court, d'autant plus qu'il détenait relativement peu de documents pertinents se rattachant à chacune; mais nous comprenons pourquoi le Bureau des ressources humaines a décidé de trouver et de rassembler tous les documents pertinents avant de répondre individuellement à chacune des demandes.

81. Vu le temps qu'il a fallu pour chercher les documents en lien avec ces quatre demandes, à savoir plus de cent heures, nous estimons que le fait de fournir une réponse dans le délai initial de trente jours aurait entravé de façon sérieuse le fonctionnement du Bureau des ressources humaines et qu'il était donc justifié d'invoquer l'alinéa 11(3)c afin de proroger le délai de réponse.

5.2.4 Invocation de l'alinéa 11(3)c **Bureau du Conseil exécutif**

82. Nos discussions avec les fonctionnaires du Bureau du Conseil exécutif ont révélé que le coordonnateur du droit à l'information avait, dès réception des demandes, envoyé aux personnes susceptibles d'avoir en leur possession des dossiers pertinents un courriel pour leur demander de mener une recherche de documents et de courriels. Il a également effectué des recherches dans neuf dossiers des Archives nationales et, bien qu'on n'ait pu nous fournir une évaluation du nombre de pages de documents ayant fait l'objet de la recherche, on nous a informés qu'il avait fallu environ 15 heures pour mener cette recherche.

83. Ne sachant pas combien de pages de documents avaient été trouvées et examinées, le coordonnateur du droit à l'information nous a néanmoins informés qu'on avait consacré environ 20 heures pour passer en revue les documents pertinents, ainsi que pour déterminer si l'accès à l'information serait accordé ou non. Devant les faits qu'on a présentés au Commissariat, nous ne sommes pas en mesure de prouver qu'un grand nombre de documents pertinents devaient faire l'objet d'une recherche et, conséquemment, nous ne pouvons, dans ce contexte, appuyer la décision du Bureau du Conseil exécutif de proroger le délai de réponse aux quatre demandes.

84. Quant à savoir si le fait de répondre aux demandes dans le délai initial de 30 jours entraverait de façon sérieuse les activités du Bureau du Conseil exécutif, aucune preuve justificative détaillée n'a été présentée au Commissariat, ni lors de nos discussions, ni sur le formulaire que nous avons demandé aux fonctionnaires de remplir à cette fin. Nous sommes donc d'avis que le fait de répondre aux demandes dans le délai initial de 30 jours n'aurait pas entravé de façon sérieuse les activités du Bureau du Conseil exécutif. Ce dernier n'a donc pas invoqué à juste titre l'alinéa 11(3)c afin de proroger le délai de réponse.

5.2.5 Invocation de l'alinéa 11(3)c **Ministère de la Justice et du Procureur général**

85. Après avoir reçu les demandes en date du 18 mars 2013, le ministère de la Justice et du Procureur général a commencé à mener une recherche des documents pertinents à sa disposition ou relevant de lui. Bien que le Ministère ait finalement fourni des réponses distinctes pour chacune des demandes, son approche a été de traiter les quatre demandes de manière simultanée, afin de veiller à ce que la recherche soit aussi exhaustive et approfondie que possible. Dans le cadre de ce processus, on a envoyé un avis aux différentes directions du Ministère afin de demander aux fonctionnaires de mener une recherche dans leur bureau respectif pour trouver tout document en lien avec les demandes, puis de les acheminer au coordonnateur du droit à l'information pour examen. Une fois que le coordonnateur du droit à l'information a reçu les documents, on a tenu des réunions avec les fonctionnaires ministériels des différentes directions afin de déterminer la pertinence des documents et déterminer si, oui ou non, des exceptions à la communication s'appliquaient. Par suite de l'examen de ces documents, on s'est entretenu à l'interne avec la Direction des services juridiques du Ministère, et les réponses ont été formulées en conséquence et approuvées ultérieurement.
86. Bien que le Ministère ne nous ait pas fourni le nombre exact de documents susceptibles d'être pertinents qu'il avait en sa possession, ni le nombre de pages ayant fait l'objet de la recherche, il a indiqué qu'au moment de la prorogation, il s'attendait à ce qu'un nombre important de documents soient exigés ou fassent l'objet d'une recherche, et ce, en raison du nombre de demandes reçues et de l'étendue de leur portée. La recherche devait également nécessiter du temps supplémentaire vu qu'il fallait étendre les recherches à de multiples directions du Ministère et que la recherche se poursuivait dans le cadre d'un processus de consultation avec d'autres organismes publics. Nous reconnaissons que le Ministère a consacré au moins une quarantaine d'heures à la recherche et a demandé qu'on lui accorde encore une autre quarantaine d'heures pour achever le traitement des demandes.
87. Bien que les démarches entreprises par le Ministère pour traiter ces demandes semblent exhaustives, nous estimons que le ministère de la Justice et du Procureur général a omis de fournir au Commissariat suffisamment de détails pour justifier la nécessité qu'un si grand nombre de documents aient dû faire l'objet de recherches. Il existe toujours une zone obscure quant au nombre exact de documents pertinents que le Ministère avait en sa possession.

88. Quant à savoir si le traitement de ces quatre demandes entraverait de façon sérieuse les activités du Ministère, nous estimons que les facteurs suivants doivent être pris en considération :

- Le Ministère n'a qu'un employé affecté au traitement et à la réponse de toutes les demandes d'accès lui étant soumises.
- Au moment où les demandes ont été reçues, le personnel affecté au traitement des demandes d'accès devait, en outre, prendre part aux consultations avec d'autres organismes publics et se soumettre aux exigences imposées par l'Assemblée législative, à savoir la poursuite de dossiers tels que les estimations budgétaires et autres fonctions législatives.
- Les quatre demandes présentées en un court laps de temps et portant toutes sensiblement sur le même sujet ont nécessité qu'on effectue une recherche de tous les documents pertinents de façon simultanée.

89. Nous comprenons assurément que le fait de recevoir quatre demandes distinctes la même journée pourrait avoir entravé la capacité du Ministère à fournir une réponse dans un délai de 30 jours, d'autant plus que le coordonnateur a indiqué avoir eu à s'acquitter d'autres fonctions et tâches, imposant d'autres contraintes de temps. Il est certes possible que ces facteurs aient contribué à entraver les activités du ministère de la Justice et du Procureur général, mais nous ne détenons pas suffisamment de preuves pour nous permettre d'arriver à une telle conclusion.

90. Dans le présent cas, sur la foi de l'analyse susmentionnée, nous croyons que le ministère de la Justice et du Procureur général ne pouvait invoquer l'alinéa 11(3)c) pour proroger le délai de réponse d'une période supplémentaire de 30 jours.

5.2.6 Invocation de l'alinéa 11(3)d) - Consultation d'autres organismes publics

**Cabinet du premier ministre, ministère des Finances, Bureau des ressources humaines
Bureau du Conseil exécutif et ministère de la Justice et du Procureur général**

91. Comme on l'a expliqué précédemment, les cinq organismes publics qui ont reçu et traité les quatre mêmes demandes se sont consultés afin de s'assurer qu'ils comprenaient bien la nature des renseignements demandés par l'auteur et que ceux-ci constituaient leur point de départ pour mener des recherches adéquates de documents pertinents.

92. Ensuite, ces cinq organismes publics ont cru bon de poursuivre les consultations afin de gérer les documents qu'ils avaient en commun et de veiller à ce tous les documents pertinents aient été comptabilisés par chacun des organismes publics. Le ministère des Finances a joué un rôle clé lors de ces consultations, étant donné son savoir-faire dans les questions relatives au régime de retraite du secteur public (la *Loi sur la pension de la fonction publique* est régie par ce Ministère). Ces consultations se tenaient par téléconférence de façon régulière et se sont poursuivies jusqu'en juin 2013, moment auquel les organismes publics ont conclu qu'ils avaient en main tous les documents pertinents à traiter.
93. Nous estimons que le processus de consultation aurait été plus efficace si on avait dressé, et rapproché, les listes des documents pertinents détenus par chaque organisme. Cela dit, nous croyons que l'approche des organismes publics de se consulter de cette façon était compréhensible et que leur intention de mener une recherche approfondie et vaste de tous les documents pertinents pour fournir des réponses complètes était louable et légitime.
94. Les faits révèlent que le Cabinet du premier ministre, le ministère des Finances, le Bureau des Ressources humaines et le ministère de la Justice et du Procureur général ont pris part à ces consultations et, par conséquent, nous jugeons que ces organismes publics ont invoqué à juste titre l'alinéa 11(3)d) afin de proroger le délai de réponse aux demandes dans le cas présent. Nous estimons également, à la lumière des circonstances, qu'il était de mise de proroger le délai pour une période complète de 30 jours.
95. Les fonctionnaires du Bureau du Conseil exécutif n'ont participé qu'à quelques consultations avec les autres organismes publics étant donné la nature des documents qu'ils possédaient en lien avec la question. Les comités relevant du Conseil exécutif prennent régulièrement des décisions clés concernant les orientations politiques et budgétaires pour le compte de la Province, et la vaste majorité des documents détenus par le Conseil exécutif portent sur les délibérations du Cabinet, et aucun autre organisme public n'est susceptible de les avoir en sa possession. Comme le Bureau du Conseil exécutif n'a pas participé pleinement aux consultations avec les autres organismes publics, nous jugeons qu'il ne pouvait invoquer l'alinéa 11(3)d) pour proroger le délai de réponses aux demandes. Par conséquent, le Bureau du Conseil exécutif aurait dû observer le délai initial de 30 jours pour fournir une réponse aux quatre demandes, ce qu'il a omis de faire dans le cas présent.

5.3 Plaintes relatives à une omission de répondre

96. Comme nous l'avons mentionné précédemment, le défaut de fournir une réponse dans le délai prescrit de 30 jours ou la période prorogée de 30 jours supplémentaires est considéré comme un refus automatique de la demande, ce qui donne droit à l'auteur de déposer une plainte pour ne pas avoir reçu de réponse dans le délai prescrit. Le paragraphe 11(2) de la *Loi* l'énonce clairement :

11(2) Le défaut du responsable de l'organisme public de répondre à une demande d'accès à un document dans le délai initial ou prorogé est réputé constituer un refus de communication du document.

97. L'auteur a déposé une plainte parce que les réponses à la demande concernant le modèle de risques partagés ne lui étaient pas parvenues à la date escomptée, comme l'ont indiqué le ministère des Finances, le Bureau des ressources humaines et le Cabinet du premier ministre.

5.3.1 Ministère des Finances

98. Le ministère des Finances a reçu la demande concernant le modèle de risques partagés en date du 15 mars 2013. Il a prorogé le délai et a informé l'auteur qu'il pouvait s'attendre à une réponse au plus tard le 15 mai 2013. Ce dernier n'a reçu ladite réponse que le 21 juin 2013, donc 37 jours plus tard. Le Ministère n'a ni communiqué avec l'auteur, ni fait le point sur la situation, après avoir dépassé la date butoir du 15 mai 2013. Le 24 juin 2013, n'ayant pas d'écho de la part du Ministère, l'auteur a déposé une plainte au Commissariat relativement à cette réponse tardive.

99. Nous reconnaissons que certains facteurs ont contribué au fait que le Ministère n'ait pas fourni de réponse dans le délai prescrit, facteurs décrits précédemment dans la section d'analyse de la prorogation. Ces facteurs ne justifient pas le retard du Ministère mais expliquent le pourquoi des difficultés du Ministère à respecter le délai prescrit, et ce, même si ce délai a été prorogé au 15 mai 2013.

100. Nous n'avons aucune preuve d'une tentative délibérée de retarder le processus. Le défaut de fournir une réponse en temps opportun n'était dû qu'aux contraintes de travail et de temps qu'a connues le Ministère en mars, en avril et en mai, en raison de sa participation au budget provincial présenté à l'Assemblée législative. Cela dit, toutefois, le Ministère aurait pu entrer en communication avec l'auteur afin d'expliquer ces circonstances.

101. Nous avons rappelé au Ministère l'importance de tenir les auteurs de demandes informés de l'état de leur réponse, même s'il n'est pas possible de respecter les délais, et ce, conformément à son obligation de prêter assistance. Dans le présent cas, nous estimons que la plainte relative à une omission de répondre déposée par l'auteur, en lien avec la demande concernant le modèle de risques partagés, est recevable.

5.3.2 Bureau des ressources humaines

102. Comme on l'a mentionné précédemment, le Bureau des ressources humaines a reçu la demande de l'auteur concernant le modèle de risques partagés en date du 15 mars 2013 et, malgré un avis de prorogation, n'a pas fourni d'autre communication ou mise à jour à l'auteur quant à la date à laquelle il pouvait s'attendre à une réponse une fois que le délai du 17 mai 2013 avait été dépassé. La réponse a été émise 40 jours après cette date. Nous n'avons aucune preuve d'une tentative délibérée de retarder le processus.

103. Malgré les quelques circonstances difficiles qu'a connu le Bureau des ressources humaines, on ne peut l'excuser de ne pas avoir rempli ses obligations réglementaires, et nous avons rappelé aux fonctionnaires l'importance de tenir les auteurs informés de l'état de la réponse, même lorsqu'ils ne sont pas en mesure de respecter le délai, conformément à leur obligation de prêter assistance.

104. Nous estimons que la plainte relative à une omission de répondre déposée par l'auteur est recevable.

5.3.3 Cabinet du premier ministre

105. Dans le cas présent, le Cabinet du premier ministre a reçu la demande concernant le modèle de risques partagés le 15 mars 2013. Le 11 avril 2013, il a prorogé le délai de réponse en informant l'auteur qu'il pouvait s'attendre à une réponse au plus tard le 17 mai 2013, mais n'a toutefois soumis sa réponse que le 24 juin 2013 (soit 101 jours après avoir reçu la demande) sans communiquer avec l'auteur pour faire le point sur la date à laquelle il pourrait s'attendre à recevoir une réponse, étant donné que le délai était dépassé. Selon nous, faute de recevoir des nouvelles de la part du Cabinet du premier ministre, il était justifié pour l'auteur de déposer une plainte.

106. Comme c'est le cas avec les autres organismes publics, nous estimons que la tenue de consultations avec les autres organismes relativement aux documents détenus en commun

de même que l'affectation du personnel à d'autres responsabilités liées à la session de printemps de l'Assemblée législative sont tous des facteurs contributifs aux délais. Nous n'avons toutefois rien trouvé qui laisse entendre une tentative intentionnelle de retarder la réponse.

107. Bien que le Cabinet du premier ministre ait fourni des explications sur la raison de ses difficultés à respecter le délai, ces facteurs ne justifient pas la réponse tardive qu'il a transmise à la demande concernant le modèle de risques partagés. Durant notre enquête, nous avons rappelé aux fonctionnaires l'importance de tenir les auteurs informés de l'état de la réponse, même lorsqu'ils ne sont pas en mesure de satisfaire aux délais, conformément à la disposition relative à l'obligation de prêter assistance.
108. Nous estimons que la plainte de l'auteur concernant la réponse tardive à la demande concernant le modèle de risques partagés est recevable.

6.0 CONCLUSIONS

109. Dans cette affaire, la plupart des organismes publics ont légitimement prorogé le délai de réponse aux diverses demandes; toutefois, certains d'entre eux ont omis de respecter le délai réglementaire pour émettre une réponse à la demande concernant le modèle de risques partagés et ont également omis de tenir l'auteur au courant des délais supplémentaires encourus; ils ont, ce faisant, failli à leur obligation de prêter assistance.
110. Durant notre enquête, nous avons rappelé à chacun des organismes publics ses obligations et nous nous attendons à ce que des mesures soient prises pour veiller à ce que les réponses soient transmises en temps opportun. Nous sommes convaincus que ces organismes publics continueront de respecter tous les règlements de la *Loi* et, pour ces raisons, nous n'estimons pas nécessaire d'émettre des recommandations à ce sujet.
111. Quant au délai de sept jours accusé par l'Agence des services internes pour la livraison du courrier interne provenant des principaux bureaux du gouvernement, nous tiendrons des discussions avec l'Agence des services internes afin de trouver des façons de définir ces délais et de remédier à la situation.
112. Pour tous ces motifs, nous formulons les conclusions suivantes :

Agence des services internes du Nouveau-Brunswick

113. Nous jugeons que, dès que l'Agence a reçu la demande, elle l'a transmise promptement et en bonne et due forme au ministère de la Justice et du Procureur général, en conformité avec l'article 13.

Cabinet du premier ministre

114. Nous jugeons que le Cabinet du premier ministre n'a pas satisfait au critère de prorogation des quatre demandes qu'il a reçues dans la présente affaire en vertu de l'alinéa 11(3)c) de la *Loi*; toutefois, il a prorogé comme il le fallait le délai de réponse conformément à l'alinéa 11(3)d).
115. En n'observant pas le délai prescrit pour fournir une réponse à la demande concernant le modèle de risques partagés, le Cabinet du premier ministre a omis de respecter les délais réglementaires, en violation du paragraphe 11(1) de la *Loi*.

Ministère des Finances

116. Dans la présente affaire, nous estimons que le ministère des Finances a satisfait au critère de prorogation pour les quatre demandes, en vertu des alinéas 11(3)c) et d) de la *Loi*.
117. En n'observant pas le délai prescrit pour fournir une réponse à la demande concernant le modèle de risques partagés, le ministère des Finances a omis de respecter les délais réglementaires, en violation du paragraphe 11(1) de la *Loi*.

Bureau des ressources humaines

118. Dans la présente affaire, nous estimons que le Bureau des ressources humaines a satisfait au critère de prorogation pour les quatre demandes, en vertu des alinéas 11(3)c) et d) de la *Loi*.
119. En n'observant pas le délai prescrit pour fournir une réponse à la demande concernant le modèle de risques partagés, le Bureau de ressources humaines a omis de respecter les délais réglementaires, en violation du paragraphe 11(1) de la *Loi*.

Bureau du Conseil exécutif

120. Dans la présente affaire, nous jugeons que le Bureau du Conseil exécutif n'a pas invoqué légitimement l'alinéa 11(3)c) pour proroger le délai de réponse aux quatre demandes conformément aux alinéas 11(3)c) ou d) de la *Loi*.

Ministère de la Justice et du Procureur général

121. Nous estimons que le ministère de la Justice et du Procureur général ne pouvait invoquer l'alinéa 11(3)c) pour proroger le délai de réponse aux quatre demandes pour une période supplémentaire de 30 jours; il a toutefois prorogé légitimement le délai de réponse en conformité avec l'alinéa 11(3)d).

7.0 AUCUNE RECOMMANDATION

122. À la lumière de tout ce qui précède, il n'y a donc pas lieu, dans le cas présent, d'émettre de recommandations.

Fait à Fredericton (Nouveau-Brunswick) ce 23 septembre 2013.

Anne E. Bertrand, c.r.
Commissaire à l'accès à l'information et à la protection de la vie privée