

Office of the Access
to Information and
Privacy Commissioner

New Brunswick



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

Nouveau-Brunswick

RAPPORT DES CONCLUSIONS DE L'ENQUÊTE DE LA COMMISSAIRE

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

Affaire : 2014-1738-AP-947

Date : Le 8 avril 2015

« Affaire portant sur l'accès aux éléments d'information d'une enquête visant un foyer de soins spéciaux »

INTRODUCTION

1. Le présent rapport des conclusions de l'enquête de la Commissaire est établi conformément au 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 de la demande a déposée auprès du Commissariat pour demander à la Commissaire de mener une enquête sur cette affaire.
2. Le 27 décembre 2013, le ministère du Développement social (« le Ministère ») a reçu une demande concernant l'accès aux éléments d'information suivants :

Tous les documents relatifs à une enquête visant [un foyer de soins spéciaux en particulier], avec les conclusions et recommandations associées à toute demande d'information au sujet du foyer.

(la « demande »)

3. L'auteur de la demande tentait d'obtenir des documents produits entre janvier 2011 et le 17 décembre 2013.
4. Le Ministère a répondu le 21 janvier 2014, lui refusant l'accès à tout renseignement en sa possession sur cette affaire, et aussi sur l'existence ou non d'une enquête en cours. Ce faisant, le Ministère s'appuyait sur les dispositions de la *Loi sur les services à la famille* concernant la confidentialité [paragraphe 11(1) (*renseignements personnels confidentiels*), 11(2) (*deux consentements obligatoires pour la communication de renseignements confidentiels*), et 27(3) (*confidentialité des éléments d'une enquête*)], en conjonction avec les paragraphes 5(1) (*accès interdit ou restreint par une autre loi*) et 21(1) (*atteinte injustifiée à la vie privée d'un tiers*) de la *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée* (la « réponse »).
5. Insatisfait de la réponse du Ministère, l'auteur de la demande a déposé une plainte le 27 janvier 2014, avec les commentaires suivants :

[traduction] Il incombe au foyer et au gouvernement d'assurer la sécurité et le bien-être des résidents d'un tel établissement. Comment la population peut-elle croire qu'ils remplissent correctement leurs obligations s'ils agissent sans la moindre transparence? Je suis en faveur de la protection de la vie privée et je comprends son importance dans le cas des résidents et des personnes qui ont contribué à l'enquête du gouvernement (les plaignants et les témoins) mais, en

dépit de cela, le public devrait pouvoir examiner la cause, les moyens et les constatations d'une enquête sur l'administration d'un foyer, de même que toute ordonnance découlant de ses constatations.

[...]

Je comprends que des parties de documents visés par cette demande seraient raisonnablement caviardées pour protéger la vie privée de certaines personnes, mais j'espère qu'il sera possible de divulguer certains documents, aux moins en partie.

(la « plainte »)

6. L'auteur de la demande nous a également avisés que les membres du personnel de la direction des communications du Ministère savaient qu'il avait présenté une demande d'accès en vertu de la *Loi*, et il se demandait si cela était nécessaire au Ministère pour traiter sa demande.

PROCESSUS DE RÈGLEMENT INFORMEL

7. Comme dans le cas de toute enquête relative à une plainte, le Commissariat tente 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*.
8. En réalité, dans le cadre du processus de règlement informel comme dans celui de l'enquête formelle, le travail de la Commissaire reste le même : évaluer le bien-fondé de la plainte et en arriver à un règlement qui soit conforme à la *Loi*.
9. Le pouvoir de la Commissaire en matière d'enquête et de règlement des plaintes est déterminé par l'article 68 de la *Loi*, et le paragraphe 68(2) énonce comme suit les paramètres du règlement informel d'une plainte :

68(2) Le commissaire peut prendre les mesures qu'il estime indiquées pour en arriver à un règlement informel de la plainte d'une manière satisfaisante pour les parties et conformément à l'objet de la présente loi.
10. L'expression « *conformément à l'objet de la présente loi* » établit la norme selon laquelle on peut en arriver à un règlement. Le règlement informel ne peut s'entendre d'un règlement obtenu par la médiation ou à la suite d'un compromis entre les parties.
11. L'objet de la *Loi*, énoncé à l'article 2, codifie le droit d'accès du public et l'obligation légale incombant aux organismes publics de donner accès aux renseignements de nature délicate, et de les protéger. L'article 2 prévoit aussi un mécanisme indépendant

que dirige la Commissaire, pour assurer l'examen des décisions d'un organisme public qui touchent ces droits et obligations :

2 La présente loi a pour objet :

(a) de donner aux personnes le droit d'accès aux documents qui relèvent des organismes publics, sous réserve des exceptions limitées et précises qu'elle prévoit,

[...]

c) de donner aux personnes physiques le droit d'accès aux documents qui contiennent des renseignements personnels les concernant et qui relèvent des organismes publics, sous réserve des exceptions limitées et précises qu'elle prévoit,

[...]

e) de prévoir l'exercice de recours indépendants à l'égard des décisions prises par les organismes publics sous son régime.

12. Il s'ensuit que, pour favoriser le règlement informel d'une plainte relative à une demande d'accès, la Commissaire doit exercer ce pouvoir conformément à la *Loi*, en confirmant le droit d'accès de l'auteur de la demande et en permettant à l'organisme public de remplir ses obligations légales.
13. Nous reconnaissons qu'un organisme public a le droit d'être en désaccord avec notre interprétation de la *Loi* et, de fait, nous sommes favorables à de tels échanges qui constituent une excellente occasion de mieux comprendre l'approche de l'organisme public et son application des exceptions à la communication. Nous nous efforçons d'être rigoureux dans toutes les enquêtes que nous menons sur une plainte, et le raisonnement qu'utilise un organisme public pour décider de la façon dont la *Loi* devrait s'appliquer dans un cas précis constitue un élément précieux pour notre analyse, au même titre que les commentaires ou les observations de l'auteur de la demande.
14. Cela dit, toutefois, la Commissaire et le Commissariat ne feront aucun compromis avec le droit d'accès à l'information ni avec les obligations légales d'un organisme public simplement pour favoriser le règlement d'une plainte. Le processus de règlement informel doit rester conforme à l'objet de la *Loi*.
15. Par conséquent, le processus de résolution informel de la Commissaire vise à parvenir à un règlement légitime et conforme à la *Loi* et il comporte les mêmes étapes que celles qui s'imposent dans le cadre d'une enquête, à une exception près : on invite l'organisme public à régler la plainte en corrigeant toute erreur qu'il pourrait avoir commise au regard de l'application de la *Loi* lorsqu'il a refusé l'accès à l'information.

16. Une description complète des étapes du processus de règlement informel de la Commissaire est présentée sur notre site Web au <http://info-priv-nb.ca>. Voici un résumé de ce qu'offre ce processus :
- à l'organisme public l'avantage d'une interprétation indépendante de la *Loi* par le Commissariat et la possibilité de corriger toute erreur concernant l'accès à l'information qui pourrait avoir été commise;
 - à l'organisme public la satisfaction de s'être acquitté de ses obligations en vertu de la *Loi*;
 - au public qui a demandé à obtenir l'accès à des renseignements (l'auteur de la demande) l'avantage d'une analyse indépendante visant à déterminer quels renseignements devaient réellement être divulgués en vertu de la *Loi*;
 - au public la satisfaction de comprendre le droit d'accès à l'information et de faire respecter ce droit en vertu de la *Loi*.
17. Nous soulignons le fait que l'organisme public est libre de participer ou non au processus de règlement informel, parce qu'en définitive, c'est de lui que relève la décision de communiquer ou de protéger des renseignements en vertu de la *Loi*. Quoiqu'il en soit, la Commissaire reste liée par son devoir d'assurer la conformité avec la *Loi*, ce qui signifie que le règlement d'une plainte doit se faire en conformité avec les dispositions de la *Loi*.
18. Lorsque nous constatons que l'organisme public ne s'est pas conformé à la *Loi* et qu'il n'est pas disposé à régler l'affaire en corrigeant ce défaut de conformité, nous formulons des recommandations officielles dans un rapport de conclusions selon les termes de l'article 73.

Règlement informel du présent cas

19. Nous avons tenté de régler la présente affaire à la satisfaction des parties et en conformité avec la *Loi*. C'est pourquoi, d'entrée de jeu, nous avons expliqué la teneur du processus de règlement informel, et nous avons eu le plaisir de voir l'organisme accepter de participer au processus.
20. Nous avons tenu de bonnes discussions avec les fonctionnaires concernés, examiné tous les éléments de la demande ainsi que les résultats de la recherche des documents

- pertinents par le Ministère, et obtenu ses raisons de refuser l'accès à tous les renseignements demandés.
21. Après notre analyse initiale de l'ensemble de l'affaire, nous avons transmis au Ministère nos premières constatations et notre analyse, ainsi que les raisons de notre désaccord avec la prétention qu'il faut protéger tous les renseignements concernant une enquête sur un foyer de soins spéciaux. Notre analyse a révélé que l'auteur de la demande avait le droit d'obtenir davantage de renseignements en vertu de la *Loi*, même si certains autres pouvaient faire l'objet d'une protection légale.
 22. Dans le cadre du processus de règlement informel, le Ministère était disposé à fournir des renseignements additionnels à l'auteur de la demande; par contre, il refusait de fournir tous les renseignements que l'auteur de la demande avait le droit de recevoir, y compris les explications sur les lacunes lors du traitement initial de sa demande.
 23. Plus particulièrement, le Ministère refusait d'admettre qu'au départ, il aurait fallu accepter de communiquer certains des renseignements demandés et, d'après la formulation utilisée, il nous a semblé vouloir se réserver le droit de continuer de bloquer l'accès à ce même type de renseignements lors des futures demandes de même nature.
 24. Encore une fois, le Ministère était conscient qu'il pouvait être en désaccord avec notre interprétation de la *Loi* et, en fait, il a demandé conseil au sujet de notre analyse. Bien que nous ayons apprécié et examiné minutieusement toutes les représentations du Ministère, de même que ses propositions de réponses révisées, nous ne pouvons malheureusement pas les accueillir, puisque cela reviendrait à demander à l'auteur de la demande d'accepter un règlement de la plainte non conforme à la *Loi*.
 25. Par conséquent, afin de clore notre enquête comme l'exige l'article 73 de la *Loi*, l'affaire a fait l'objet du présent rapport des conclusions.
 26. Nous avons avisé le Ministère que le présent rapport des conclusions relève les erreurs commises dans le traitement de la demande et présente notre analyse des dispositions relatives à la confidentialité qui s'appliquent tant aux enquêtes du Ministère sous le régime de la *Loi sur les services à la famille* qu'aux droits d'accès à ce type de renseignements en vertu de la *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée*.

CONTEXTE

27. Il incombe au Ministère d'attribuer les permis aux « centres de placement communautaire » de la province et d'en assurer la surveillance, ce qui comprend les foyers de soins spéciaux, aux termes de la Partie II (centre de placement communautaire) de la *Loi sur les services à la famille*.
28. Dans le cadre de son rôle de réglementation, le Ministère autorise les établissements à offrir leurs services comme foyers de soins spéciaux, en fixant les critères et les normes de ces établissements, notamment en matière d'admission et de congé, de conditions d'emploi, d'exigences en matière de santé et de sécurité, et ainsi de suite.
29. Le Ministère assure également une supervision des foyers de soins spéciaux, et le paragraphe 27(1) de la *Loi sur les services à la famille* donne au Ministre le pouvoir d'évaluer ces établissements et de faire enquête pour s'assurer qu'ils ont obtenu les approbations nécessaires et respectent les normes et les critères établis :
- 27(1) Lorsque le Ministre est avisé de la possibilité qu'un centre de placement communautaire
- a) fonctionne sans son agrément;
 - b) méconnaisse les critères d'admission ou de sortie, ou les normes applicables aux programmes ou aux installations qu'il a, ou que les règlements ont prescrits pour ce centre;
 - c) soit d'une qualité insuffisante; ou
 - d) soit dangereux, destructif ou dommageable pour ses usagers,
- il effectue une évaluation du centre et peut faire les enquêtes qu'il juge nécessaires, notamment,
- e) pénétrer dans le centre de placement communautaire;
 - f) en examiner les dossiers et les documents; et
 - g) en interroger les employés et les usagers.
30. Nous comprenons qu'en pratique, le Ministère procède à des inspections de routine et à des vérifications ponctuelles, et qu'il enquête si nécessaire en réponse à des plaintes ou lorsque sont soulevées des inquiétudes qui justifient un processus d'enquête en bonne et due forme. Les paramètres de l'enquête peuvent prendre en compte les soins et la conduite envers les résidents, les vérifications financières concernant la gestion des fonds dans un établissement (y compris les comptes personnels des résidents), le suivi de l'administration des médicaments, et ainsi de suite.

31. Le Ministère a indiqué qu'il considère comme hautement confidentielles les enquêtes menées dans les foyers de soins spéciaux.
32. Le paragraphe 27(3) de la *Loi sur les services à la famille* protège les renseignements recueillis dans le cadre d'une telle enquête dans les termes suivants :

27(3) Tout exposé, toute déclaration ou preuve qu'une personne présente à la demande du Ministre conformément au paragraphe (1) sont confidentiels et réservés à l'information du Ministre et, sauf utilisation lors d'une procédure judiciaire, ils ne peuvent être examinés sans l'autorisation écrite du Ministre.

Dans le cas présent

33. C'est au début de l'année 2013 que le Ministère a commencé à examiner les plaintes visant le foyer de soins spéciaux concerné. En mai 2013, à la suite de son examen, le Ministère a fait parvenir à l'exploitant de l'établissement une lettre exposant ses constatations et ses recommandations relatives aux mesures correctives. En juillet 2013, en raison d'inquiétudes persistantes au sujet de l'établissement, le Ministère a décidé de lancer une enquête officielle en application de l'article 27 de la *Loi sur les services à la famille*.
34. Les fonctionnaires nous ont indiqué qu'au moment de la demande, l'enquête du Ministère n'était pas terminée, ce qui explique qu'aucun rapport d'enquête ou de conclusions n'avait encore été produit.
35. Le Ministère nous a confirmé par la suite que l'enquête s'est conclue en mars 2014 et qu'elle l'a mené à prescrire à l'établissement la mise en œuvre de huit mesures correctives. Nous comprenons que, par des moyens informels, le Ministère a fourni à l'auteur de la demande une copie de ces recommandations.

ENQUÊTE et CONSTATATIONS

L'identité de l'auteur de la demande a été indûment révélée au personnel de la direction des communications

36. Comme il a été mentionné précédemment, l'auteur de la demande s'est plaint du fait qu'un membre du personnel de la direction des communications du Ministère était au courant de sa demande, et il voulait connaître les raisons de cette situation. Les

fonctionnaires du Ministère ont admis que l'identité de l'auteur de la demande avait été révélée au personnel des communications, parce que c'est avec le personnel de cette direction que l'auteur s'entretenait à ce sujet. Le Ministère a admis qu'il aurait fallu éviter cette indiscretion.

37. Il nous a affirmé qu'il n'était pas d'usage au Ministère de révéler l'identité de l'auteur d'une demande, et qu'il a pris des mesures pour s'assurer que la situation ne se répéterait pas. À cet égard, nous nous assurerons de la poursuite de cette initiative; nous recommandons au Ministère de revoir son processus interne d'examen afin de protéger l'identité des auteurs de demandes, et d'en restreindre la communication aux fonctionnaires qui doivent la connaître pour traiter une demande ou y répondre, comme le coordonnateur qui traite les demandes et le Ministre en sa qualité de responsable du Ministère qui en signe les réponses.

Recherche inadéquate de documents pertinents

38. Des fonctionnaires du Ministère ont demandé au personnel du bureau régional situé dans la région du foyer de soins spéciaux de récupérer les documents pertinents. Cependant, très peu de ces documents ont été récupérés à cette époque. Il semble que cette lacune a été causée par le refus du Ministère d'autoriser tout accès au motif que, lorsqu'il a reçu la demande, son enquête sur le foyer de soins spéciaux était encore en cours.
39. Nous avons rappelé au Ministère l'importance de recherches adéquates en fonction du droit dont dispose l'auteur d'une demande d'obtenir une réponse sur tous les éléments pertinents, plutôt qu'une réponse déjà anticipée, sans quoi ses droits d'accès ne sont pas respectés. Il faut mener à bien cette étape essentielle dans le traitement d'une demande, même s'il apparaît que la plupart des renseignements pertinents ne peuvent être communiqués.
40. Pour élaborer une réponse adéquate et complète, il faut récupérer et examiner tous les documents pertinents, parce que l'organisme public doit indiquer à l'auteur de la demande s'il lui accorde l'accès à l'un ou l'autre des renseignements demandés.
41. Pour ces motifs, nous estimons que le Ministère n'a pas mené une recherche adéquate des documents faisant l'objet de la présente demande.

Délai pour obtenir des documents qui n'étaient pas disponibles pendant notre enquête

42. Nous relevons un autre aspect important. Les recherches du Ministère se sont avérées un obstacle important pendant notre enquête, parce qu'il a fallu un temps considérable aux fonctionnaires pour récupérer tous les documents pertinents et les soumettre à notre examen.
43. Notre rôle comme organisme de surveillance dans toute enquête sur une plainte, y compris dans le présent cas, consiste à vérifier si le Ministère s'est acquitté de toutes ses obligations, ce qui nous oblige à passer en revue tous les documents pertinents concernant le sujet de la plainte. Si ces documents ne sont pas préparés et mis à notre disposition pour examen dès le début de notre enquête, notre travail est entravé et souffre de retards.
44. C'est pourquoi, même si la plupart des renseignements pertinents semblent protégés contre la divulgation, nous recommandons au Ministère de s'assurer à l'avenir qu'il a retracé, récupéré et examiné tous les documents pertinents, afin de pouvoir fournir à l'auteur d'une demande une réponse exacte et complète.
45. Aussi, dans le but de trouver des solutions à sa difficulté de mener une recherche adéquate et de retracer tous les renseignements pertinents, nous recommandons au Ministère de faire remplir par son personnel affecté aux recherches (comme les bureaux régionaux, pour les documents pertinents qu'ils détiennent) une liste de contrôle qui doit être signée pour attester qu'une recherche complète a été menée et que tous les documents demandés ont été récupérés. La liste de contrôle peut être renvoyée au coordonnateur du droit à l'information avec les résultats de la recherche.

Contenu inapproprié de la réponse

46. Le contenu de la réponse était inapproprié : elle n'indiquait pas si une enquête avait été entreprise; ni si le Ministère détenait des documents pertinents et, le cas échéant, la nature de ces documents; et elle n'expliquait pas convenablement pourquoi la loi empêchait de communiquer les renseignements demandés.
47. À sa décharge, même si on lui avait déjà rappelé cette obligation auparavant, le Ministère a reconnu au cours du processus de règlement de la plainte qu'il aurait pu fournir une réponse plus appropriée.

48. Nous recommandons donc au Ministère de respecter ses obligations prescrites par l'article 9, le devoir de prêter assistance à l'auteur d'une demande de façon ouverte et précise, et par l'article 14 intitulé Contenu de la réponse, le devoir de fournir des réponses appropriées aux demandes d'accès à l'information.

Décision du Ministère de refuser complètement l'accès

49. Comme il a été mentionné précédemment, le refus initial du Ministère de communiquer tout renseignement à l'auteur de la demande, y compris sur la tenue d'une enquête visant l'établissement en question, était fondé sur sa pratique établie de communiquer des renseignements uniquement lorsqu'on lui demande expressément si une enquête a été réalisée et qu'elle a permis de constater des actes répréhensibles.
50. Dans tous les autres cas, la pratique établie du Ministère consistait à refuser de fournir tout renseignement, y compris sur l'existence ou non d'une enquête.
51. Le Ministère estime que cette pratique était conforme aux exigences de confidentialité prescrites par la *Loi sur les services à la famille* et par la *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée* en matière d'enquête.
52. Après avoir examiné tous les documents pertinents et les dispositions applicables de la *Loi sur les services à la famille* et de la *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée*, nous considérons que la grande majorité des renseignements recueillis et produits par le Ministère au cours d'une enquête sur un foyer de soins spéciaux seraient protégés de la communication. Par contre, la loi n'empêchait pas le Ministère de fournir certains renseignements, surtout sur la tenue d'une enquête et sur les conclusions générales qui en découlent.
53. Nous expliquons nos conclusions ci-dessous.

Refus de confirmer ou de nier l'existence d'une enquête en cours

54. Nous exprimons respectueusement notre désaccord avec la pratique du Ministère consistant à refuser de révéler l'existence ou non d'une enquête et nous estimons qu'elle n'est pas conforme aux dispositions de la *Loi sur les services à la famille* en matière de confidentialité.

55. Le fait qu'une enquête a été entreprise dans un établissement particulier ne constitue pas un « renseignement personnel » au sens des paragraphes 11(1) et 11(2) de la *Loi sur les services à la famille*. Il ne constitue pas non plus « un exposé, une déclaration ou une preuve qu'une personne présente à la demande du Ministre » au sens du paragraphe 27(3). L'ensemble de ces dispositions sert à protéger les exposés, les déclarations et les preuves présentées par un particulier dans le cadre d'une enquête officielle prévue à l'article 27, les renseignements personnels des résidents d'un foyer de soins spéciaux, ainsi que l'identité des personnes qui portent plainte au Ministère ou qui lui signalent un cas régi par la *Loi sur les services à la famille*.
56. Nous estimons que le fait d'inclure l'existence ou non d'une enquête en cours dans ces dispositions constitue une interprétation trop large de la *Loi sur les services à la famille* en matière de confidentialité.
57. Nous sommes également en désaccord avec l'affirmation que ces renseignements sont protégés contre la divulgation en vertu de la *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée* pour les motifs qui suivent.
58. L'article 14 de la *Loi* permet effectivement à un organisme public de confirmer ou de nier l'existence de documents, mais seulement dans certaines circonstances bien précises :
- 14(2) Malgré l'alinéa (1)c), 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;
- b) d'un document contenant des renseignements personnels concernant un tiers, si la divulgation de l'existence du document devait constituer une atteinte injustifiée à la vie privée du tiers.
59. L'article 14 permet à un organisme public de ne pas communiquer tous les éléments d'information demandés, lorsque d'autres intérêts sont en jeu et ont préséance sur le droit d'accès. Par exemple, lorsqu'il est possible d'empêcher la communication de certains documents en application de l'article 28 (*communications nuisibles à la sécurité*), de l'article 29 (*communications nuisibles à l'exécution de la loi ou à la conduite d'instances judiciaires*) ou de l'article 21 (*atteinte injustifiée à la vie privée*) et qu'il est tenu de confirmer l'existence ou non d'un tel document, un organisme public pourrait dans certains cas miner l'objectif de l'exception.

60. En voici un exemple. Lorsqu'un service de police décide de mener une opération secrète et peut montrer que cette opération serait compromise si le public était au courant de son existence. En pareil cas, le service de police peut invoquer le paragraphe 14(2) pour refuser de confirmer ou de nier l'existence de tout document pertinent afin de protéger le bon déroulement de l'opération. Autre exemple, lorsqu'une personne a changé de nom après être sortie d'une relation de violence : pour protéger la vie privée de cette personne, la *Loi* permet à un organisme public de refuser de confirmer ou de nier s'il existe un document sur le changement de nom.
61. Cela dit, pour satisfaire aux exigences du paragraphe 14(2), la *Loi* impose toutefois à l'organisme public l'obligation de fournir ses motifs de confirmer ou de nier l'existence même de documents pertinents, c'est-à-dire les circonstances, les détails et les éléments probants. Pour un organisme public, il ne s'agit pas d'un exercice facile.
62. À la lumière de ce qui précède, nous avons examiné la pratique du Ministère à cet égard, surtout en ce qui concerne l'alinéa 29(1)a) (*communications nuisibles à l'exécution de la loi*).
63. La *Loi* définit « exécution de la loi » comme suit :
- une enquête policière, de renseignements de sécurité ou administrative, y compris la plainte ayant donné lieu à l'enquête, qui aboutissent ou qui peuvent aboutir à l'infliction d'une peine ou d'une sanction, y compris une peine ou une sanction infligée par l'organisme menant les enquêtes ou par un autre organisme auquel les résultats des enquêtes sont transmis [...]
64. Nous reconnaissons que l'enquête du Ministre sur un foyer de soins spéciaux, consistant à vérifier si les exigences en matière de permis et les normes de soins établies par le Ministre sont respectées, peut être considérée comme une enquête administrative. Lorsque le Ministre constate qu'un foyer de soins spéciaux ne remplit pas ces exigences, il a le pouvoir de recommander des mesures correctives, de suspendre le permis ou de le révoquer. S'il constate un acte répréhensible ou un défaut de conformité, le Ministre a le pouvoir d'imposer une peine ou une sanction. À notre avis, l'enquête du Ministre portant sur un foyer de soins spéciaux en application de la *Loi sur les services à la famille* répond à la définition « exécution de la loi » au sens de la *Loi*.
65. Les exceptions prévues par l'article 29 sont toutefois discrétionnaires et contraignent le Ministère à définir au cas par cas la façon dont la divulgaration du fait qu'une enquête est

- en cours au sujet d'un établissement particulier serait nuisible à l'enquête proprement dite.
66. Le Ministère craignait de révéler qu'une enquête avait été entreprise, parce qu'elle n'avait pas encore abouti à des conclusions d'actes répréhensibles. Pourtant, il n'a présenté aucune preuve que le fait de révéler l'existence d'une enquête en cours serait nuisible à cette enquête. Le Ministère ne s'est pas acquitté du fardeau de la preuve.
67. Nous soulignons que, dans le présent cas, de nombreux membres de la collectivité ont été avisés de l'enquête du Ministère et ils étaient donc conscients de son déroulement. Des avis d'enquête ont été envoyés aux résidents actuels de l'établissement, aux membres de leur famille, ainsi qu'aux anciens résidents, indiquant que le foyer de soins spéciaux faisait l'objet d'une enquête en application de l'article 27 de la *Loi sur les services à la famille* et précisant les coordonnées d'un fonctionnaire du Ministère. L'avis ne portait aucune mention qu'il était en soi confidentiel ou que l'enquête était confidentielle. De plus, les membres du personnel de l'établissement aussi étaient au courant de l'enquête, et ils y participaient.
68. Pour ces motifs, nous concluons que la tenue d'une enquête par le Ministère sur un établissement particulier ne constitue pas un renseignement protégé, que ce soit en vertu de la *Loi sur les services à la famille* ou de la *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée*.
69. À l'avenir, si on le lui demande, le Ministère devrait révéler le fait qu'il a amorcé une enquête, à moins de pouvoir prouver légalement, au cas par cas, les motifs pour lesquels ce fait ne peut être divulgué. Nous formulerons plus loin une recommandation en ce sens.

Documents concernant une enquête sur une plainte sous le régime de la Loi sur les services à la famille

70. Comme il a été mentionné précédemment, après avoir examiné les documents pertinents et les dispositions applicables de la *Loi sur les services à la famille* et de la *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée*, et en accord avec le Ministère, nous estimons que la grande majorité des renseignements concernant l'enquête d'un foyer de soins spéciaux par le Ministère sont protégés de la communication par la loi.

71. En général, ces renseignements peuvent comprendre :
- les plaintes et signalements adressés au Ministère au sujet d'un foyer de soins spéciaux;
 - les rapports d'incident rédigés par l'établissement et présentés au Ministère;
 - les notes d'entrevues avec les résidents, le personnel et l'exploitant d'un foyer de soins spéciaux;
 - le suivi de l'administration de médicaments aux résidents;
 - la vérification financière des opérations d'un foyer de soins spéciaux, y compris la gestion des comptes personnels des résidents, etc.
72. Le paragraphe 27(3) de la *Loi sur les services à la famille* s'applique uniquement lorsqu'une enquête officielle a été amorcée dans un établissement particulier et assure une large protection aux renseignements recueillis dans le cadre de cette enquête. Toutefois, le Ministère enquête aussi sur les plaintes et signalements concernant les foyers de soins spéciaux, mais sans passer par le processus formel d'enquête.
73. Le paragraphe 11(1) de la *Loi sur les services à la famille* prévoit : « Tout renseignement, de nature documentaire ou autre, que le Ministre ou une autre personne obtient au sujet d'une personne ou d'une question que vise la présente loi est confidentiel » mais seulement « dans la mesure où sa communication tendrait à dévoiler l'identité d'une personne et à révéler sur elle des renseignements personnels. »
74. Il est approprié de considérer les plaintes et les signalements comme des « renseignements personnels », puisqu'ils constituent les points de vue et les opinions d'une personne sur une situation si préoccupante qu'elle est portée à l'attention du Ministère. Le Ministère est justifié de protéger ces renseignements personnels en vertu de l'alinéa 21(2)c) de la *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée* – « ...la communication risquerait vraisemblablement de révéler l'identité d'un tiers qui a fourni les renseignements à titre confidentiel à un organisme public pour l'exécution d'une loi de la province ou d'une loi fédérale ».
75. À ce titre, nous constatons que les dispositions de la *Loi sur les services à la famille* ne présentent aucune incompatibilité avec celles de la *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée* qui soit susceptible de mener à l'application du paragraphe 5(2), et donc qu'elles l'emportent sur cette dernière.

76. En l'absence d'incompatibilité entre les deux textes de loi, le Ministère peut appliquer l'alinéa 21(2)c) de la *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée* pour refuser l'accès à des renseignements de cette nature.
77. En ce qui concerne le processus officiel d'enquête du Ministère, le paragraphe 27(1) de la *Loi sur les services à la famille* autorise le Ministre à faire enquête sur les centres de placement communautaire, y compris les foyers de soins spéciaux, lorsqu'il le juge nécessaire dans certaines circonstances. Cette disposition s'applique seulement après que le Ministre a amorcé une enquête en application du paragraphe (1) et qu'il a demandé et obtenu de certaines personnes des renseignements pertinents au cours de ce processus. Si ces étapes ont été franchies, le paragraphe 27(3) constitue une forme de privilège permettant de protéger tout exposé, toute déclaration ou preuve qu'une personne présente au Ministre dans le cadre de son enquête. Pareils exposés, déclarations ou preuves sont confidentiels et ne peuvent être divulgués sans l'autorisation écrite du Ministre (sauf dans le cas d'une instance judiciaire, car le tribunal a le pouvoir de contraindre la production de ces renseignements).
78. Tout exposé, toute déclaration ou preuve qu'une personne présente comprend les renseignements personnels (exposés, déclarations), mais aussi « la preuve » que peuvent constituer des renseignements financiers, des renseignements concernant l'établissement, et ainsi de suite.
79. Les protections contre la communication offertes par le paragraphe 27(3) de la *Loi sur les services à la famille* sont plus rigoureuses que celles de la *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée* : un particulier ne peut consentir à la communication de ces renseignements, celle-ci ne pouvant être autorisée que dans une instance judiciaire ou par un écrit du Ministre. C'est pourquoi cette disposition entre en conflit ou est incompatible avec celle de la *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée*, et nous estimons qu'elle a préséance en ce qui concerne les exposés, déclarations ou preuves fournis à la demande du Ministre dans le cadre d'une enquête menée en application du paragraphe 27(1).
80. À la lumière de ce qui précède, nous concluons que le Ministère avait raison d'invoquer le paragraphe 11(1) de la *Loi sur les services à la famille* et le paragraphe 21(1) de la *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée* lorsqu'il a refusé l'accès aux documents concernant son enquête sur la plainte. De plus, nous concluons que le Ministère avait raison d'invoquer le paragraphe 27(3) de la *Loi sur les services à la*

famille lorsqu'il a refusé l'accès aux renseignements et documents compilés dans le cadre de l'enquête officielle lancée en application de l'article 27.

81. Par contre, nous estimons que le Ministère n'avait pas le droit de refuser l'accès à tous les documents pertinents.
82. À la fin de son examen des plaintes concernant le foyer de soins spéciaux, le Ministère a envoyé à l'exploitant de l'établissement une lettre résumant les problèmes, les violations des normes, ses constatations et les mesures correctives recommandées. La loi ne protégeait pas ces renseignements contre la communication et l'auteur de la demande aurait dû y avoir accès, à l'exclusion de certains renseignements personnels qu'il aurait fallu caviarder, notamment ceux de l'exploitant de l'établissement et de l'un des résidents [conformément au paragraphe 21(1) de la *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée* et au paragraphe 11(1) de la *Loi sur les services à la famille*].
83. De plus, la note d'information du 12 juillet 2013 rédigée par le personnel du Ministère et qui recommandait la tenue d'une enquête officielle sur ce foyer de soins spéciaux en application de l'article 27 de la *Loi sur les services à la famille* n'était pas non plus protégée contre la communication, et l'auteur de la demande aurait dû y avoir accès, à l'exclusion de certains renseignements qu'il aurait fallu caviarder pour protéger l'identité des personnes qui ont exprimé leurs inquiétudes au Ministère [conformément à l'alinéa 21(2)c) de la *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée* – l'identité d'un tiers qui a fourni les renseignements à titre confidentiel pour l'exécution d'une loi].
84. Une recommandation sera formulée pour que ces renseignements soient communiqués à l'auteur de la demande. Nous répétons qu'il faut aussi envisager la communication des résultats de l'enquête et, dans le présent cas, les résultats concernant le foyer de soins spéciaux ont été communiqués à l'auteur de la demande.

RECOMMANDATIONS

85. À la lumière de ces constatations, nous recommandons, en vertu du sous-alinéa 73(1)a)(i) de la *Loi* :

- a. que le Ministère communique à l'auteur de la demande sa lettre à l'exploitant de l'établissement qui présente un résumé des problèmes et des violations des normes, avec ses constatations et ses recommandations quant aux mesures correctives, sur pareille lettre seront prélevés certains renseignements personnels concernant l'exploitant de l'établissement ainsi que l'un de ses résidents [conformément au paragraphe 21(1) de la *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée* et au paragraphe 11(1) de la *Loi sur les services à la famille*];
 - b. que le Ministère communique à l'auteur de la demande la note d'information du 12 juillet 2013 rédigée par le personnel du Ministère et qui recommandait la tenue d'une enquête officielle sur ce foyer de soins spéciaux en application de l'article 27 de la *Loi sur les services à la famille*, à l'exclusion de certains renseignements qui seront prélevés pour protéger l'identité des personnes qui ont exprimé leurs inquiétudes au Ministère [conformément à l'alinéa 21(2)c) de la *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée* –l'identité d'un tiers qui a fourni les renseignements à titre confidentiel pour l'exécution d'une loi].
86. À la lumière des conclusions tirées plus haut et en application de l'alinéa 60(1)f) de la *Loi*, la Commissaire recommande également que le Ministère respecte les obligations qui lui sont prescrites par l'article 9, soit prêter assistance à l'auteur d'une demande de façon ouverte et précise, et par l'article 14, de sorte que le Ministère se voit rappeler son obligation prévue par la loi de fournir dans tous les cas une réponse appropriée aux demandes d'accès à l'information présentée en vertu de la *Loi*.
87. À la lumière des conclusions tirées plus haut et en application de l'alinéa 60(1)h) de la *Loi*, la Commissaire recommande également ce qui suit :
- a. que le Ministère mette en œuvre des mesures pour réviser ses processus internes d'examen afin de protéger l'identité des auteurs de demandes et limite l'accès à ces renseignements aux fonctionnaires qui doivent connaître l'identité de l'auteur d'une demande pour traiter celle-ci ou y répondre, comme le coordonnateur qui traite les demandes, et le Ministre en sa qualité de responsable du Ministère qui en signe les réponses;
 - b. même si la plupart des renseignements pertinents semblent protégés contre la communication, que le Ministère s'assure d'avoir retracé, récupéré et révisé tous

les documents pertinents afin de pouvoir fournir à l'auteur d'une demande une réponse exacte et complète;

- c. que les membres du personnel du Ministère qui sont affectés aux recherches (comme les bureaux régionaux pour les documents pertinents qu'ils détiennent) remplissent et signent une liste de contrôle pour attester avoir mené une recherche complète et récupéré tous les documents demandés, et que, dans chaque cas, la liste de contrôle soit renvoyée au coordonnateur du droit à l'information avec les résultats de la recherche;
- d. qu'à l'avenir, le Ministère révèle le fait qu'il a amorcé une enquête ainsi que les résultats de celle-ci, à moins de circonstances justifiant l'exercice de son pouvoir discrétionnaire de refuser la communication de ces renseignements.

Fait à Fredericton (Nouveau-Brunswick), ce ____ jour d'avril 2015.

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