

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 : 2013-1555-AP-830

Date : Le 28 août 2014

« Dossier concernant la qualité de la recherche de documents pertinents et le caractère significatif de la réponse »

1.0 INTRODUCTION et CONTEXTE

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 a déposée pour demander à la Commissaire de mener une enquête sur une réponse insatisfaisante à une demande d'accès à l'information.
2. Le 24 juin 2013, l'auteur de la demande a envoyé par courrier recommandé une demande d'accès à l'information au ministère des Transports et de l'Infrastructure (« le Ministère »). L'auteur de la demande l'a adressée au bureau du ministre, à son bureau de circonscription situé à Saint-Antoine, au Nouveau-Brunswick, plutôt qu'aux bureaux du Ministère à Fredericton. L'auteur de la demande a reçu de Postes Canada une confirmation que le bureau de circonscription du ministre avait reçu sa demande le 25 juin 2013. La demande a ensuite été transmise au Ministère à Fredericton le 4 juillet 2013.
3. L'auteur de la demande voulait obtenir les renseignements suivants :

[Traduction] [...] J'aimerais obtenir les données recueillies dans le cadre de votre étude sur la petite rivière Bouctouche et les 22 autres rivières. Il s'agirait des résultats des analyses hydrologiques et des données concernant le renouvellement de l'eau par les marées et les sédiments, lesquels permettront de décider s'il faut remplacer ou supprimer le pont de la Route 134 sur la petite rivière Bouctouche. Ces renseignements serviront à prendre des décisions quant à une « ouverture justifiable » des rivières. En feraient partie les observations du biologiste qui a été engagé pour analyser les données recueillies. [...]

(« la demande »)

4. Le 16 septembre 2013, le Ministère a fourni une réponse datée du 28 août 2013, dans laquelle le ministre affirmait notamment ceci :

[Traduction] En ce qui concerne tous les documents que notre Ministère a reçu sur la petite rivière Bouctouche et votre demande à ce sujet, nous autorisons l'accès à tous les documents visés (documents ci-joints).

Le Ministère poursuit une étude globale portant sur les ponts-jetées de la côte est du Nouveau-Brunswick. Étant donné que cette étude n'est pas terminée, certains documents en ont été prélevés en vertu de l'exception suivante de la *Loi* :

26(1) Le responsable d'un organisme public peut refuser de communiquer à l'auteur de la demande des renseignements dont la communication risquerait vraisemblablement de révéler :

- a) des avis, des opinions, des propositions, des recommandations élaborés par ou pour l'organisme public ou un ministre [...]

Toutefois, une fois l'étude terminée, ces renseignements seront mis à la disposition du public. Si vous n'êtes pas satisfait de cette décision, vous pouvez déposer une plainte auprès du Commissariat à l'accès à l'information et à la protection de la vie privée, conformément au sous-alinéa 67(1)a)(i), dans les 60 jours suivant la date de réception de la présente réponse, ou déférer l'affaire à un juge de la Cour du Banc de la Reine, conformément à l'alinéa 65(1)a), dans les 30 jours suivant la réception de cette réponse.

(« la réponse »)

5. Insatisfait de la réponse du Ministère, l'auteur de la demande a déposé une plainte auprès du Bureau de la Commissaire le 27 septembre 2013.

2.0 ENQUÊTE

2.1 Processus de règlement des plaintes

6. Le pouvoir de la Commissaire en matière d'enquête et de règlement des plaintes est établi par l'article 68 de la *Loi*. 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.

7. Le libellé de cette disposition confère à la Commissaire un large pouvoir discrétionnaire de déterminer les mesures appropriées et constitue le fondement sur lequel notre processus de règlement des plaintes a été élaboré.
8. Notre processus de plainte est conçu de manière à garantir le respect de la *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée*; il vise à encourager la collaboration et la transparence afin d'en arriver à une solution satisfaisante, et ce, tant pour le membre du public qui demande des renseignements (« l'auteur de la demande ») que pour l'organisme public qui doit les fournir, le tout en conformité avec les exigences de la *Loi*.
9. À cet égard, la *Loi* autorise la Commissaire à prendre d'abord toutes mesures appropriées pour régler l'affaire de façon informelle ou, si ce n'est pas possible, pour continuer l'enquête qui aboutit par la publication d'un rapport des conclusions. Dans les

deux cas, en fait, la Commissaire évalue le bien-fondé de la plainte. Cependant, dans le cas d'une tentative de règlement, la Commissaire prend tout le temps nécessaire pour faire connaître aux parties la meilleure application des règles concernant l'accès à l'information, leur permettant ainsi de procéder à la révision et à la correction du dossier dans le but de favoriser un règlement satisfaisant de la plainte. L'objectif premier de cette approche est de permettre aux organismes publics et aux membres du public de recevoir des directions de la part du Bureau de la Commissaire, en vue de mieux connaître les dispositions de la *Loi* et de mieux comprendre comment leur juste application conduit à un résultat satisfaisant pour les deux parties.

10. Après une analyse détaillée de la *Loi*, dans le strict respect de son objet et de son esprit, la Commissaire a adopté cette approche pour traiter toutes les plaintes. Nous considérons qu'il est préférable pour toutes les parties de se familiariser davantage avec leurs droits et obligations aux termes de la *Loi*. L'éducation du public au sujet de l'application de cette nouvelle loi est un volet important du mandat du Bureau de la Commissaire. Nous sommes d'avis que ce processus permettra, à l'avenir, l'amélioration des demandes de renseignements et des procédures de réponses, ce qui pourrait limiter la nécessité de déposer des plaintes.
11. Une description complète des étapes du processus de règlement des plaintes de la Commissaire est présentée sur notre site Web à l'adresse suivante : <http://info-priv-nb.ca/>.
12. Dans le présent cas, le Ministère a accepté de souscrire à l'approche de la Commissaire pour régler la plainte. Par contre, l'auteur de la demande a allégué que les résultats n'étaient pas satisfaisants. Nous publions donc le présent rapport des conclusions de l'enquête, dans lequel nous incluons tous les éléments de cette dernière. Dans le présent rapport, nous abordons les renseignements qui ont d'abord été refusés pour cause de recherche inadéquate des documents pertinents, mais que l'on a communiqués par la suite à l'auteur de la demande au cours du processus de règlement de la plainte. Nous abordons également d'autres questions soulevées pendant cette enquête, soit l'accès aux résultats des recherches générales et l'accès du public aux versions préliminaires des rapports.

2.2 Processus de traitement de la plainte dans la présente affaire

13. Au début de l'année 2014, nous avons rencontré les fonctionnaires du Ministère afin de discuter du traitement de la demande et passer en revue les documents que le Ministère a désignés comme étant pertinents lors de ses recherches initiales.
14. À l'origine, le Ministère avait accordé l'accès à deux documents et refusé l'accès à tous les autres, sans toutefois les désigner expressément dans sa réponse. Ces documents auxquels l'accès a été refusé et qui n'étaient pas expressément désignés dans la réponse regroupaient des rapports de laboratoire inorganique, un résumé d'analyses du sol en laboratoire concernant l'étude globale, ainsi qu'un rapport d'échantillonnage du sol provenant de la petite rivière Bouctouche.
15. C'est en application de l'article 26 de la *Loi* et au motif que l'étude n'était pas encore terminée que le Ministère a retenu les documents concernant l'étude globale; s'il n'a pas inclus dans sa réponse le document concernant la petite rivière Bouctouche, c'est parce qu'il croyait que son contenu se trouvait déjà dans le rapport communiqué à l'auteur de la demande.

Réponse révisée

16. En avril 2014, nous avons indiqué au Ministère les raisons pour lesquelles l'accès aux renseignements demandés a été indûment refusé dans cette affaire. Le Ministère a donc pris des mesures correctives et envoyé à l'auteur de la demande, en mai 2014, une réponse révisée lui accordant un accès à l'intégralité des documents mentionnés ci-dessus.
17. Le 12 mai 2014, l'auteur de la demande a transmis au Bureau de la Commissaire ses commentaires sur le contenu de la deuxième réponse (la réponse révisée), pour exprimer son insatisfaction et alléguer que cette réponse révisée ne répondait pas entièrement à la demande, puisqu'elle ne fournissait ni les résultats des analyses hydrologiques, ni les données concernant le renouvellement de l'eau par les marées, ni la mention expresse de l'étude globale.

Qualité de la recherche pour les documents pertinents

18. À la lumière des commentaires de l'auteur de la demande, nous avons poursuivi les discussions avec le Ministère pour vérifier s'il avait identifié tous les documents

pertinents, et il a accepté de mener une deuxième recherche plus approfondie à cet effet. C'est seulement à cette étape que l'on a identifié et récupéré des documents additionnels constituant des renseignements généraux, sous la forme de données brutes se rapportant aux renseignements demandés au sujet des rivières.

19. Le Ministère a dû préciser ce qui l'a empêché de repérer ces renseignements dès le départ, et nous décrire en détail ses procédures de recherche lorsqu'il traite des demandes d'accès à l'information. Le Ministère a immédiatement reconnu que certains renseignements pertinents avaient été négligés. Il s'agissait de données brutes provenant de recherches réalisées à l'appui des études, et le Ministère croyait qu'en l'absence d'explications ou d'analyses pour accompagner ces documents, ces données ne présentaient aucun intérêt pour l'auteur de la demande. Dans le cadre de sa recherche, le Ministère n'était pas tenu d'avoir recours à des experts externes (comme les consultants embauchés pour effectuer les études dans le présent cas) pour déterminer quels étaient les documents pertinents en sa possession. Selon la *Loi*, un organisme public est tenu de déterminer quels sont les documents pertinents, non seulement ceux qui sont en sa possession, mais aussi ceux dont il est responsable, ce qui signifie que ses recherches ne se limitent pas aux dossiers dont il a la garde, mais doivent s'étendre à toutes les sources externes qui pourraient contenir des renseignements pertinents.
20. Il est vrai que, dans le présent cas, le Ministère n'avait qu'une vague idée de la mesure des paramètres de ses recherches parce que, dès le départ, plutôt que de demander à l'auteur de la demande ce qu'il voulait exactement, il s'en est tenu à des hypothèses sur le sens de cette demande. Nous reviendrons plus loin sur le devoir du Ministère de prêter assistance à l'auteur d'une demande, comme l'exige l'article 9 de la *Loi*.

Deuxième réponse révisée

21. Le Ministère a réagi promptement le 25 juin 2014, quand il a transmis à l'auteur de la demande une deuxième réponse révisée contenant des explications additionnelles et d'autres documents pertinents. En plus, il a offert à l'auteur de la demande la possibilité de consulter d'autres documents, mais seulement sur place, aux bureaux du Ministère, en raison de leur format. S'appuyant sur l'article 26 de la *Loi*, il a toutefois refusé l'accès à un document : la version préliminaire du rapport d'un biologiste. Ce refus fait l'objet d'explications additionnelles plus loin dans le présent rapport.

22. L'auteur de la demande a demandé une copie de l'étude globale et un supplément d'explications quant à l'applicabilité de l'article 26 à la version préliminaire du rapport du biologiste.
23. Les explications demandées lui ont été fournies, mais, au début août 2014, l'auteur de la demande s'est déclaré insatisfait de la deuxième réponse révisée et inquiet d'un processus qui limite l'accès aux renseignements demandés, d'autant plus que certaines indications provenant d'un autre ministère l'avaient convaincu de l'existence d'un rapport final sur l'étude globale.
24. Au cours de réunions finales tenues en août avec des fonctionnaires du Ministère, la Commissaire s'est elle-même assurée qu'un tel rapport n'existe pas. Cette question est également abordée plus loin dans le présent rapport.

3.0 ANALYSE DES PROBLÈMES OBSERVÉS

3.1 Qualité de la recherche de documents pertinents

Recherche initiale de documents pertinents

25. Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, il est apparu clairement au cours du processus de règlement que la recherche initiale du Ministère pour identifier les documents pertinents comportait des lacunes.
26. Lorsqu'il a reçu la demande, le coordonnateur du droit à l'information a expédié à différentes directions du Ministère des courriels leur demandant d'identifier tous les documents pertinents. On a alors récupéré deux documents concernant l'étude sur la petite rivière Bouctouche, lesquels ont été acheminés au coordonnateur du droit à l'information et transmis à l'auteur de la demande, en tant qu'élément de la réponse initiale du Ministère.
27. Le Ministère a également trouvé un document qui contenait des renseignements généraux concernant la petite rivière Bouctouche, mais il s'agissait d'un rapport d'échantillonnage du sol et il n'a pas été retenu pour le traitement de la demande. Pour ce motif, le rapport d'échantillonnage du sol ne figurait pas sur la liste de documents pertinents et ne faisait pas partie de la réponse. Le Ministère croyait que le contenu de ce rapport avait été intégré dans le rapport final transmis à l'auteur de la demande.

28. Quant à l'étude globale sur les 22 autres rivières, même si elle n'était pas terminée, on y a trouvé certains documents pertinents lors de la recherche initiale mais, comme cette étude était encore en cours, le Ministère a décidé de refuser l'accès aux documents et par conséquent de ne pas les récupérer pour les soumettre au coordonnateur.
29. Ces documents étaient de nature similaire, c'est-à-dire qu'ils contenaient des renseignements généraux. Par contre, dans la présente affaire, il s'agissait de rapports de laboratoire inorganique et d'un résumé d'analyses du sol en laboratoire. Même s'ils n'en faisaient pas partie, ces documents étaient vaguement évoqués dans la réponse. Nous constatons que cette seule évocation ne permettait pas à l'auteur de la demande de connaître la nature de ces documents.
30. En outre, comme nous l'avons constaté plus tard au cours du processus, la recherche initiale de documents pertinents n'a pas permis non plus d'identifier les autres documents visés par la demande, et plus précisément ceux qui contiennent les données recueillies dans le cadre de l'étude sur la petite rivière Bouctouche, ainsi que les données de l'étude globale. Comme il a été indiqué précédemment, pour déterminer quels étaient les documents pertinents en sa possession, le Ministère n'a pas consulté le consultant externe embauché pour réaliser les études dans cette affaire. Selon la *Loi*, un organisme public est tenu d'identifier tous les documents pertinents, et non seulement ceux en sa possession, mais aussi ceux dont il est responsable. Cette obligation fait partie intégrante du droit à l'information prévu par l'article 8 de la *Loi*. Comme il n'a pas vérifié auprès du consultant, le Ministère n'a pas identifié quels étaient les documents pertinents.
31. Nous soulignons l'importance de mener une recherche adéquate qui est conforme à la *Loi*. La recherche doit permettre d'abord et avant tout d'identifier et de récupérer tous les documents qui concernent une demande de renseignements, non pas pour différencier les renseignements qui seront communiqués ou non, mais bien pour déterminer si les renseignements sont pertinents pour l'auteur de la demande. C'est seulement après avoir réalisé une recherche complète et avoir dressé la liste des documents pertinents que l'organisme public procède à l'examen de chaque document pour déterminer s'il doit en autoriser l'accès.
32. La *Loi* accorde au public le droit de connaître tous les renseignements pertinents qui existent sur un sujet particulier faisant l'objet d'une demande, et de ces renseignements lesquels d'entre eux peuvent être communiqués selon les exceptions établies par la *Loi*.

33. Par conséquent, dans la présente affaire, l'omission d'extraire tous les documents pertinents à la demande constituait ne respecte pas le droit de l'auteur de la demande de connaître tous les renseignements qui existent sur le sujet. Nous estimons que, dans la présente affaire, la recherche initiale du Ministère ne répondait pas à l'exigence légale d'effectuer une recherche complète de tous les documents pertinents par rapport à la demande.

Deuxième recherche des documents pertinents

34. Comme il a été indiqué précédemment, le Ministère a effectué une deuxième recherche plus exhaustive des documents pertinents, sur la foi de discussions avec des experts qui connaîtraient l'existence des renseignements demandés. Ces démarches ont permis d'identifier les documents pertinents additionnels et de les récupérer, non seulement dans les bureaux du Ministère, mais aussi dans ceux de consultants externes qui ont participé à ces projets. Comme il est mentionné plus haut, ces renseignements additionnels se composaient essentiellement de données recueillies dans le cadre de l'étude sur la petite rivière Bouctouche et l'étude globale.
35. Après cette deuxième recherche de documents pertinents par le Ministère, nous sommes convaincus que tous les documents pertinents ont été identifiés.

Modification du processus de recherche du Ministère

36. Pour régler la question de la qualité de la recherche, nous avons toutefois appris que, depuis lors, le Ministère a mis en place un nouveau processus de recherche des documents pertinents. Nous comprenons qu'aujourd'hui, lorsque le coordonnateur communique avec les différentes directions du Ministère pour leur demander d'identifier les documents pertinents, chacune désigne une personne qui assume la responsabilité de la recherche jusqu'à ce qu'elle soit terminée et que ses résultats soient transmis au coordonnateur. Une fois la recherche terminée dans chaque direction, la personne responsable y appose sa signature pour en attester le caractère minutieux et exhaustif, et pour confirmer au coordonnateur, donc au Ministère, que tous les documents pertinents ont été identifiés et récupérés.

3.2 Obligation du Ministère de prêter assistance

37. Dans cette affaire, comme il jugeait suffisant de traiter seulement les rapports finaux des études concernées (portant sur la petite rivière Bouctouche et les 22 autres

rivières), le Ministère n'a pas communiqué avec l'auteur de la demande pour discuter de celle-ci, puisque, selon lui, tous les renseignements demandés se trouvaient dans ces rapports finaux. Pour ce motif, le Ministère n'a pas jugé nécessaire de récupérer tous les renseignements généraux et toutes les données brutes et de les ajouter à sa réponse.

38. Cependant, lorsque nous avons examiné le rapport final sur la petite rivière Bouctouche, nous avons constaté qu'il ne constituait pas une réponse complète à la demande.
39. L'auteur de la demande ne cherchait pas à obtenir seulement le rapport final des études, mais aussi toutes les données recueillies à toutes les étapes de ces études.
40. Le rapport communiqué à l'auteur de la demande contenait tous les renseignements pertinents tirés des données brutes recueillies, mais ne satisfaisait pas pleinement la demande en ce qui concerne les renseignements généraux. Les renseignements généraux se trouvaient dans des documents distincts, mais ils faisaient clairement partie des renseignements visés par l'auteur de la demande dans la présente affaire.
41. Comme il a été indiqué précédemment, l'auteur de la demande voulait obtenir les renseignements suivants :

[Traduction] « ... J'aimerais obtenir les données recueillies dans le cadre de votre étude sur la petite rivière Bouctouche et les 22 autres rivières. Il s'agirait des résultats des analyses hydrologiques et des données concernant le renouvellement de l'eau par les marées et les sédiments, lesquels permettront de décider s'il faut remplacer ou supprimer le pont de la Route 134 sur la petite rivière Bouctouche. Ces renseignements serviront à prendre des décisions quant à une « ouverture justifiable » des rivières. En feraient partie les observations du biologiste qui a été engagé pour analyser les données recueillies. [...]

42. Comme le démontrent les faits de cette affaire, il arrive souvent que les suppositions puissent altérer la qualité d'une recherche, et parfois même jusqu'au point d'empêcher de communiquer avec l'auteur d'une demande pour s'assurer que celle-ci a été clairement comprise.
43. S'il existe une certaine confusion quant au type ou à la portée de la demande de renseignements, ou si l'on croit que les renseignements dont la pertinence a été déterminée se trouvent déjà dans les documents transmis, l'organisme public devrait communiquer avec l'auteur de la demande pour lui demander des éclaircissements ou pour déterminer avec certitude les renseignements précis qu'il veut obtenir.

44. Lorsqu'un organisme public engage cette importante démarche de communiquer avec l'auteur de la demande, il respecte le droit d'accès à l'information de ce dernier, et remplit son devoir d'assistance prescrit par l'article 9. Plus particulièrement, les conversations subséquentes ou les échanges de courriels contribuent grandement à régler les problèmes de traitement des demandes, et souvent à éviter les suppositions erronées et les réponses inexactes, tout en améliorant l'exactitude des renseignements visés.
45. Dans la présente affaire, nous jugeons que le Ministère n'a pas rempli son devoir de prêter assistance en ne communiquant pas avec l'auteur de la demande pour s'assurer d'en avoir bien compris la portée de la demande.

3.3 Pertinence de la réponse du Ministère

46. Selon l'article 14 de la *Loi*, un organisme public est tenu de fournir une réponse complète et appropriée en précisant quels sont les documents jugés pertinents à la demande, sans égard à leur nature, au type de renseignements qu'ils contiennent et, le cas échéant, à la probabilité que l'organisme public les communique. Si l'accès à l'un des renseignements demandés est refusé, la réponse doit aussi mentionner l'exception particulière à la communication et expliquer brièvement pourquoi elle s'applique. Comme motif du refus, il ne suffit donc pas de simplement répéter le libellé de la clause d'exception; la réponse doit aussi expliquer pourquoi elle s'applique afin de permettre à l'auteur de la demande de comprendre pourquoi l'accès est refusé. Cela lui permettra de comprendre quels sont les renseignements relevant de l'organisme public qui sont pertinents et les motifs pour lesquels la communication de ces renseignements est refusée.
47. Dans la présente affaire, la réponse initiale du Ministère ne mentionnait pas tous les documents pertinents qu'il fallait identifier et récupérer, et n'en présentait pas non plus la liste complète. Une liste de documents ne répond pas uniquement à une exigence légale, elle constitue aussi un outil très utile pour s'assurer d'abord qu'on n'oublie aucun des documents pertinents pour traiter la demande, et ensuite qu'on lui répond de façon complète. Nous mentionnons le fait qu'une liste de documents répond à une exigence de l'article 14 consistant à indiquer à l'auteur d'une demande tous les renseignements pertinents qui existent, et aussi que cette exigence a été confirmée dans deux décisions des tribunaux du Nouveau-Brunswick. Toutefois, à notre avis, il ne serait pas utile de fournir une liste dans les cas où il n'existerait que peu de documents pertinents, tous clairement indiqués dans la réponse.

48. Les commentaires de l'auteur de la demande à l'égard de l'existence de d'autres documents pertinents que ceux indiqués témoignent de l'importance de la liste, et nous estimons que, dans la présente affaire, il aurait fallu dresser une telle liste et la communiquer à l'auteur de la demande.
49. En outre, pour être utile à l'auteur de la demande, la réponse doit également être écrite dans un langage clair et exact qui en permet une bonne compréhension. Par conséquent, les organismes publics doivent porter attention à la formulation de leurs lettres de réponse afin de s'assurer que les mots choisis traduisent correctement les décisions d'accorder ou de refuser l'accès aux renseignements demandés.
50. Par exemple, dans la présente affaire, le Ministère a utilisé dans sa réponse le mot « prélevé » [traduction] au sujet de documents auxquels l'accès a été complètement refusé, même si certains des documents n'existaient carrément pas (un rapport sur l'étude globale), mais ce fait n'avait pas été correctement communiqué à l'auteur de la demande. Dans sa réponse, le Ministère a utilisé des mots comme ceux-ci :
- [traduction] ... Étant donné que cette étude n'est pas terminée, certains documents ont été prélevés en vertu de l'exemption suivante de la *Loi*...
51. Cette formulation a créé de la confusion chez l'auteur de la demande. Que signifiait le terme « étude » et le Ministère affirmait-il qu'un rapport n'était pas encore terminé, et ainsi de suite? Nous avons trouvé que la réponse était imprécise et ne donnait pas une bonne idée des documents disponibles, ni de ceux qui étaient communiqués et ceux qui étaient retenus, ni même s'il y avait des prélèvements (des renseignements « prélevés ») dans les documents communiqués.
52. Le Ministère a reconnu que la formulation de la réponse créait de la confusion, et qu'un membre du public qui ne connaît pas bien le sujet ni la totalité des documents détenus par le Ministère ne serait pas en mesure de discerner avec précision les renseignements dont le Ministère dispose réellement dans cette affaire. La réponse n'était tout simplement pas significative pour l'auteur de la demande.
53. Pour toutes ces raisons, nous sommes d'avis que le Ministère n'a pas fourni une réponse en bonne et due forme aux termes de l'article 14 de la *Loi*, qu'il a omis d'y joindre une liste de documents, et que l'ensemble du contenu de la réponse n'était pas significatif pour l'auteur de la demande.

3.4 Respect des délais de réponse

54. Comme l'exige la *Loi*, le délai pour répondre à une demande est de 30 jours ou, dans certains cas prévus par le paragraphe 11(3), il peut être prorogé d'une période additionnelle de 30 jours, mais moyennant l'envoi d'un avis écrit à l'auteur de la demande. L'avis doit être communiqué par écrit avant l'expiration du délai initial.
55. Dans la présente affaire, le bureau de circonscription du Ministère a reçu la demande le 25 juin 2013, et l'a transmise au bureau central de Fredericton le 4 juillet 2013. En l'absence d'indication contraire de la part du Ministère, l'auteur de la demande croyait que le délai de 30 jours commençait le 25 juin 2013.
56. Le Ministère n'a pas avisé l'auteur de la demande que le 25 juin 2013 n'était pas la date à laquelle débutait le traitement de la demande, puisqu'il ne l'a reçue que le 4 juillet 2013. Pendant qu'il traitait la demande, le Ministère communiquait avec l'auteur de la demande et, le 15 août 2013, il l'a avisé par téléphone de la prorogation du délai. Cependant, cette date dépassait la première échéance d'environ 10 jours, car le Ministère prolongeait lui-même le temps de réponse de 30 jours additionnels, portant la date limite pour répondre à la demande au 2 septembre 2013.
57. Comme la *Loi* le prescrit, il aurait fallu aviser l'auteur de la demande par écrit (par courriel, par exemple) avant l'expiration de la première échéance, le 3 août 2013. Le Ministère a de nouveau communiqué avec l'auteur de la demande les 29 août et 14 septembre, pour l'aviser qu'il recevrait bientôt la réponse, mais celle-ci n'a été envoyée que le 16 septembre 2013, environ 15 jours après la nouvelle date limite.
58. Lorsque nous avons questionné ce qui a retardé la réponse du Ministère avant de pouvoir l'envoyer à l'auteur de la demande, on nous a affirmé que c'étaient surtout les délais d'approbation par le ministre du rapport sur la petite rivière Bouctouche.
59. Nous l'avons déjà dit dans le passé et nous avons publié des rapports officiels sur cette question : le fait d'attendre l'approbation d'un ministre ou sa signature sur une réponse à une demande d'accès à l'information ne constitue pas un motif valable pour retarder la communication de cette réponse. Pour s'assurer d'envoyer la réponse à temps, il faut tenir compte du délai inhérent au processus d'approbation pendant le traitement de la demande.

60. Le Ministère nous a assuré que, depuis ce temps, il a amélioré son processus de traitement des demandes d'accès à l'information en définissant les étapes à suivre dès l'arrivée de la demande jusqu'à la date de l'envoi de la réponse. Ces étapes sont illustrées dans un organigramme qui établit pour chacune les membres du personnel responsables et le temps alloué. Le Ministère se sert aussi d'un bilan des mesures qui assure le suivi de ces étapes afin d'obtenir les approbations voulues dans le délai imparti. D'après les fonctionnaires du Ministère, ce processus permettra de mieux suivre les demandes d'accès à l'information au fur et à mesure qu'elles seront reçues et traitées, et devrait assurer le respect des échéances pour l'envoi des réponses.
61. Dans la présente affaire, nous sommes d'avis que le Ministère n'a pas satisfait à son obligation prévue par la *Loi* de répondre dans les délais prescrits. Nous nous réjouissons toutefois du fait que, dans cette affaire, malgré son retard à fournir la réponse, le Ministère a régulièrement informé l'auteur de la demande pendant le traitement de cette dernière.

3.5 Exceptions à la communication qui ont été invoquées

62. Le Ministère a refusé l'accès à des documents en vertu de l'alinéa 14(1)c) et de l'article 26 de la *Loi*. Nous examinons tour à tour chaque exception évoquée dans cette affaire.

Alinéa 14(1)c) – Le document n'existe pas

63. Le Ministère a refusé l'accès au rapport sur l'étude globale, en précisant que, si certaines données avaient été recueillies, la version préliminaire du rapport sur cette étude n'était pas encore rédigée et devrait contenir certains éléments comme l'interprétation des données, certaines recommandations et options, etc.
64. Le Ministère a ajouté qu'une fois rédigé et achevé, le rapport sera mis à la disposition du public.
65. D'après nos discussions avec le Ministère, nous comprenons que les ressources ministérielles affectées à l'étude globale ont été réaffectées à d'autres projets, en raison surtout d'événements météorologiques survenus au Nouveau-Brunswick au cours des 18 derniers mois. Cette situation a entraîné un redéploiement des ressources, et le personnel a suspendu la rédaction du rapport et l'achèvement de l'étude globale.

66. À notre avis, la décision du Ministère est conforme à l'alinéa 14(1)c) qui permet à un organisme public de refuser l'accès à un document qui n'existe pas, quoique le Ministère aurait pu éclaircir ce point dans sa réponse.
67. Après avoir longuement discuté de cette question avec l'auteur de la demande et le Ministère, nous sommes convaincus que les rapports de laboratoire inorganique et le résumé d'analyses du sol en laboratoire, lesquels ont été transmis à l'auteur de la demande avec la première réponse révisée, ainsi que les documents décrits dans la deuxième réponse révisée, étaient les seuls documents concernant l'étude globale des 22 rivières visée par la demande que le Ministère avait sous sa garde.

Article 26 – Avis destinés aux organismes publics

68. Lorsqu'un organisme public juge qu'un document fait l'objet d'une exception facultative, il a alors le choix de communiquer les renseignements demandés ou d'en refuser l'accès. L'article 26 de la *Loi* prévoit une exception facultative qui permet à un organisme public, comme le Ministère, de divulguer ou de retenir des renseignements qui constituent un avis à un organisme public. Cette exception est conçue pour protéger les processus internes d'un organisme public en matière de décision et d'élaboration des politiques, en encourageant la libre circulation des avis, des plans, des recommandations et ainsi de suite, surtout lorsque l'organisme examine une question donnée.
69. Le paragraphe 26(1) se lit comme suit :

Le responsable d'un organisme public peut refuser de communiquer à l'auteur de la demande des renseignements dont la communication risquerait vraisemblablement de révéler :

- a) des avis, des opinions, des propositions, des recommandations élaborés par ou pour l'organisme public ou un ministre;
- b) des positions, des projets, des lignes de conduite, des critères ou des instructions élaborés en vue de négociations contractuelles ou autres menées par ou pour la province ou l'organisme public, soit des considérations liées à ces négociations;
- c) des projets relatifs à la gestion du personnel ou à l'administration de l'organisme public et qui n'ont pas encore été mis en œuvre;
- d) le contenu d'avant-projets de loi ainsi que de projets de règlement, de décret et d'arrêté émanant de ministres ou du lieutenant-gouverneur en conseil;

- e) des renseignements, y compris les projets, les politiques ou les entreprises proposés d'un organisme public, dont la communication risquerait vraisemblablement d'entraîner la divulgation d'une décision de principe ou d'une décision budgétaire à l'état de projet.

70. Il est toutefois important de souligner que la portée de la protection du paragraphe 26(1) à l'égard de certains types de renseignements est limitée par le paragraphe 26(2) qui se lit comme suit :

26(2) Le paragraphe (1) ne s'applique pas aux renseignements suivants :

- a) ils se trouvent dans un document datant de plus de vingt ans;
- b) ils constituent des directives destinées aux cadres ou aux employés de l'organisme public;
- c) ils constituent la règle de fond ou la position que l'organisme public a adoptée aux fins de l'interprétation d'une loi ou de la gestion d'un de ses programmes ou d'une de ses activités;
- d) ils constituent le résultat d'un essai d'environnement effectué par ou pour l'organisme public;
- e) ils constituent l'exposé des motifs d'une décision rendue dans l'exercice d'une fonction quasi judiciaire ou prise dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire touchant l'auteur de la demande;
- f) ils constituent le résultat d'une recherche de base à caractère scientifique ou technique entreprise dans le cadre de la formulation d'un énoncé de politique;
- g) ils constituent une étude statistique;
- h) ils se trouvent dans un document faisant partie d'une étude de recherche qualitative ou quantitative sur l'opinion publique;
- i) ils constituent une vérification ou un rapport final portant sur le rendement ou l'efficacité de l'organisme public ou sur l'efficacité de ses programmes ou de ses politiques, à l'exclusion d'un rapport ou d'une évaluation portant sur le rendement d'une personne physique qui est ou était un cadre ou un employé de l'organisme.

71. Le paragraphe 26(2) a pour effet de qualifier comme pouvant être communiqués certains renseignements qui autrement révéleraient des avis, des opinions, des propositions ou des recommandations visés par l'alinéa 26(1)a) ou une décision de principe ou une décision budgétaire à l'état de projet visées par l'alinéa 26(1)e) dans les cas prévus par le paragraphe 26(2). Dans ces cas particuliers, l'organisme public est tenu de communiquer les renseignements.

Renseignements généraux

72. Dans la présente affaire, le Ministère s'est appuyé sur l'article 26 pour refuser l'accès à des données recueillies dans le cadre de l'étude globale concernant les 22 autres rivières, plus précisément aux rapports de laboratoire inorganique et au résumé

- d'analyses du sol en laboratoire. Le Ministère a indiqué que ces renseignements constituaient des avis, opinions, propositions ou recommandations élaborées pour l'organisme public ou par celui-ci, aux termes de l'article 26, et qu'ils ne seraient pas divulgués parce que l'étude n'était pas terminée.
73. Les rapports de laboratoire en question contenaient les résultats d'analyses d'eau et de sol que les Services analytiques du Nouveau-Brunswick ont réalisés pour le Ministère. Ces renseignements ont été recueillis dans le cadre de l'étude globale sur les 22 autres rivières et seront intégrés à la rédaction du rapport final présenté au Ministère. La question dans cette affaire était de savoir si les rapports de laboratoire pouvaient faire l'objet d'une protection légale en vertu des alinéas 26(1)a) ou 26(1)e) et, le cas échéant, si le paragraphe 26(2) retirait cette protection pour rendre ces renseignements accessibles à l'auteur de la demande.
74. Comme il a été mentionné précédemment, l'article 26 vise à protéger les processus décisionnels internes de l'organisme public en favorisant l'expression d'avis, d'opinions et de recommandations, et par conséquent l'alinéa 26(1)a) confère aux organismes publics la possibilité de protéger les véritables opinions, avis, propositions et plans d'action recommandés, et non pas les données factuelles ni les renseignements généraux. Après avoir examiné les rapports de laboratoire, nous avons constaté qu'ils ne contiennent ni avis, ni recommandation, ni aucun renseignement de cette nature. Il s'agit plutôt de résultats d'analyses portant sur des échantillons d'eau et de sol recueillis dans différentes rivières de la province. Les rapports de laboratoire ne présentent aucune interprétation de données et ne recommandent aucun plan d'action. Ils contiennent seulement les résultats des analyses.
75. À notre avis, ce type de renseignements n'est pas couvert par l'alinéa 26(1)a) parce qu'il ne constitue pas un avis, une opinion, une proposition ou une recommandation énonçant différentes options au Ministère. Pour ces motifs, il n'était pas possible pour le Ministère de protéger les rapports de laboratoire à titre d'avis en vertu de l'alinéa 26(1)a).
76. Le Ministère a également invoqué l'alinéa 26(1)e) pour refuser l'accès aux rapports de laboratoire concernant l'étude globale, au motif que l'étude n'était pas terminée et que la communication des renseignements révélerait une décision de principe ou une décision budgétaire à l'état de projet.

77. En vertu de l'alinéa 26(1)e), il est possible de protéger les renseignements concernant des propositions de plans, de politiques ou de projets, lorsqu'il est raisonnable de croire que leur communication révélerait une décision de principe ou une décision budgétaire à l'état de projet. Cet alinéa s'applique aux situations dans lesquelles un organisme public examine un plan, une politique ou un projet, tandis que la communication de renseignements qui s'y rattachent à un moment particulier révélerait une décision de principe ou une décision budgétaire à l'état de projet. Cette disposition prévoit un examen ponctuel et permet à un organisme public de protéger les renseignements concernant une décision qui n'a pas encore été rendue publique ou mise en œuvre.
78. Par conséquent, dans la présente affaire, nous devons décider si la communication des rapports de laboratoire, qui contiennent des résultats d'analyses d'échantillons d'eau et de sol recueillis auprès des différentes rivières partout dans la province, pourrait vraisemblablement révéler une décision de principe ou une décision budgétaire à l'état de projet. Nous sommes d'avis que ce n'est pas le cas.
79. La communication des rapports montre plutôt que le Ministère examinait certaines questions concernant les différentes rivières en vue de prendre des décisions de principe ou budgétaires à un stade ultérieur. Cependant, au moment où la demande a été présentée, ce fait était de notoriété publique et connu de l'auteur de la demande.
80. Même si les rapports contiennent des renseignements généraux sur de futures décisions de principe ou budgétaires, nous estimons que, dans le présent cas, leur communication ne révélerait pas une *décision à l'état de projet*. Autrement dit, les renseignements contenus dans les rapports pourraient éventuellement servir d'appui à toutes sortes de modifications législatives et politiques.
81. Pour ces motifs, nous jugeons que le Ministère ne pouvait s'appuyer sur l'alinéa 26(1)e) pour refuser l'accès aux rapports de laboratoire.
82. Ayant conclu que le Ministère ne pouvait s'appuyer sur le paragraphe 26(1) pour refuser l'accès aux rapports de laboratoire dans cette affaire, il n'était pas nécessaire d'examiner la question de l'applicabilité du paragraphe 26(2), même si nous avons souligné que le Ministère aurait pu tenir compte de l'alinéa 26(2)f) qui autorise formellement la communication des renseignements généraux d'une telle recherche environnementale, ce qui aurait mené à la communication des rapports de laboratoire.

Version préliminaire des rapports

83. Parmi les documents pertinents que le Ministère a identifiés lors de sa deuxième recherche se trouvait un rapport rédigé par le biologiste consultant, en vue de fournir au Ministère l'analyse d'échantillons d'invertébrés estuariens prélevés en janvier 2013 dans la rivière Richibucto et la petite rivière Bouctouche. Notre lecture de ce document nous a révélé qu'il s'agit d'une version préliminaire de ce rapport, et qu'il demeure inachevé.
84. Le Ministère a invoqué l'article 26 de la *Loi* – Avis destinés aux organismes publics - pour refuser l'accès à cette version préliminaire du rapport. Même si les données présentées à l'appui de ce rapport avaient été recueillies au cours de notre processus d'enquête pour être transmises à l'auteur de la demande avec la deuxième réponse révisée, le rapport lui-même n'avait pas été achevé et, à ce titre, nous estimons qu'il était possible de le protéger en vertu de la *Loi*. Voici pourquoi.
85. Comme il est indiqué ci-dessus, l'analyse de tout renseignement pouvant être protégé en vertu du paragraphe 26(1) doit tenir compte des dispositions du paragraphe 26(2). Nous soulignons toutefois qu'au moment de décider d'accorder ou non l'accès à un document inachevé, un organisme public doit prendre d'autres facteurs en considération.
86. Étant donné que rien dans la *Loi* n'empêche expressément de divulguer la version préliminaire d'un rapport en attente d'achèvement, il importe de considérer les répercussions possibles de la divulgation prématurée d'un tel document. Étant donné que les versions préliminaires d'un rapport peuvent contenir des renseignements inexacts, leur divulgation peut induire le public en erreur. Aussi, le fait de rendre accessible au public la version préliminaire d'un rapport incomplet peut affecter l'intégrité des résultats. Il s'agit de préoccupations légitimes dont, selon nous, il faut tenir compte au moment de décider d'accorder l'accès ou non, même en application de l'article 26.
87. Il est important de faire une distinction entre les rapports achevés et ceux qui, au moment de la demande, en étaient encore à la version préliminaire.
88. Nous soulignons également que l'article 26 prévoit un examen ponctuel. Lorsque la version finale d'un rapport est achevée et que le Ministère a pris une décision, l'article 26 ne s'applique plus. Cela signifie qu'une demande de renseignements

présentée au Ministère après l'achèvement d'un rapport comporterait dans sa liste de documents pertinents les versions préliminaires de ce rapport. À ce titre, il faudrait envisager de divulguer ces versions préliminaires.

89. Lors de notre analyse, nous avons également examiné les dispositions des alinéas 26(2)d) et f) de la *Loi* qui régissent la communication. Ces dispositions s'appliqueraient à la nature des renseignements recueillis dans le rapport, mais, dans la présente affaire, il y avait d'autres facteurs à considérer que le type de renseignements à partir desquels un futur rapport serait produit. Le rapport se trouvait dans sa version préliminaire, ce qui constitue un facteur tout aussi important pour l'application de l'article 26.
90. Nous sommes convaincus que, dans la présente affaire, le Ministère a correctement exercé son pouvoir discrétionnaire en réfléchissant à la possibilité de divulguer la version préliminaire du rapport, avant de décider de s'en abstenir. Le Ministère ne s'est pas contenté de rejeter d'emblée l'idée de divulguer la version préliminaire du rapport, mais a plutôt considéré comme il se doit la possibilité de la divulguer, ainsi que les éventuelles répercussions de cette divulgation.
91. Compte tenu de l'ensemble de ces facteurs, nous sommes convaincus que le Ministère a correctement exercé son pouvoir discrétionnaire à l'égard de l'application de l'article 26 dans la présente affaire, et qu'il convenait de retenir la version préliminaire du rapport.

4.0 CONCLUSIONS

92. À la lumière de notre enquête dans cette affaire, nous tirons les conclusions suivantes :
- a) Que le Ministère a manqué à son obligation de prêter assistance comme le prévoit l'article 9 en omettant de communiquer avec l'auteur de la demande pour s'assurer d'en avoir bien compris la portée de la demande.
 - b) Que la recherche initiale du Ministère ne répondait pas à l'exigence légale de procéder à une recherche exhaustive et détaillée des documents pertinents pour la demande. Par contre, le Ministère a corrigé cette omission par une seconde recherche qui lui a permis d'identifier d'autres documents pertinents qu'il a tous communiqués, à l'exception de la version préliminaire du rapport du biologiste.

- c) Que le Ministère n'a pas fourni une réponse en bonne et due forme comme le prévoit l'article 14 de la *Loi*.
- d) Que le Ministère n'a pas rempli son obligation prévue par la *Loi* de fournir sa réponse dans le délai prescrit.
- e) Comme le rapport sur l'étude globale n'existe pas et, même s'il n'a pas énoncé ce fait clairement dès le départ, que le Ministère a légitimement, par ses explications additionnelles, refusé l'accès à un document inexistant en vertu du paragraphe 14(1) de la *Loi*.
- f) Qu'en application de l'article 26 de la *Loi*, le Ministère ne pouvait refuser l'accès aux renseignements généraux constitués par les rapports de laboratoire inorganique et le résumé d'analyses du sol en laboratoire concernant l'étude globale. Cette erreur a toutefois été corrigée par la première réponse révisée du Ministère accordant l'accès au contenu intégral de ces documents.
- g) Qu'en application de l'article 26 de la *Loi*, le Ministère a correctement refusé l'accès à la version préliminaire du rapport du biologiste.

5.0 RECOMMANDATIONS

93. À la lumière des conclusions qui précèdent, la Commissaire adresse au Ministère les recommandations suivantes conformément à l'alinéa 60(1)h) de la *Loi* :
- a) Que le Ministère poursuive ses démarches actuelles pour améliorer son processus de réponse aux demandes d'accès à l'information.
 - b) Que le Ministère intègre à son processus toutes les étapes nécessaires pour s'assurer que les différentes directions (bureaux de direction) identifient et récupèrent tous les renseignements pertinents pour l'examen du coordonnateur. Parmi ces étapes doit se trouver la composante d'une personne responsable désignée par le bureau de direction du Ministère pour communiquer avec les sources ou consultants externes, afin de vérifier s'ils possèdent des renseignements pertinents et, le cas échéant, de les récupérer pour les soumettre à l'examen du coordonnateur.

- c) Que le Ministère apporte des modifications appropriées au modèle, au formulaire ou à la lettre qui sert à formuler sa réponse à une demande d'accès à l'information, afin de s'assurer que sa réponse remplit toutes les exigences de l'article 14 de la *Loi*, et que son contenu constitue une réponse satisfaisante pour l'auteur de la demande.
- d) Vu les améliorations que le Ministère a déjà mises en œuvre pour instaurer un contrôle plus étroit des délais de réponse, la Commissaire ne fait aucune recommandation particulière sur ce point.
- e) Que le Ministère mette en œuvre les mesures recommandées ci-dessus, et en fasse rapport à la Commissaire dans un délai de trois mois à compter de la date du présent rapport.

Fait à Fredericton (Nouveau-Brunswick), ce 28 août 2014.

Anne E. Bertrand, c.r.
Commissaire