

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 : 2015-2348-AP-1282

Date : Le 27 janvier 2016

« Dossier concernant la communication de documents d'évaluation des services de buanderie des hôpitaux »

## INTRODUCTION et CONTEXTE

1. Le présent rapport des conclusions de l'enquête de la Commissaire est établi en vertu du paragraphe 73(1) de la *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée*, L.N.-B., ch. R-10.6 (la « *Loi* »). Il fait suite à la plainte que l'auteur de la demande a déposée auprès du Commissariat pour demander à la Commissaire de mener une enquête sur cette affaire.
2. L'auteur de la demande a adressé celle-ci à FacilicorpNB pour obtenir les renseignements suivants :

Tout document d'évaluation concernant les buanderies [de 2013 à ce jour] et en particulier la note du 19 septembre 2014.

(la « demande »)
3. FacilicorpNB a répondu à l'auteur de la demande en lui expliquant que la note d'information demandée était en réalité datée du 9 septembre 2014 et lui a fourni une copie de ce document, mais seulement après y avoir prélevé certains renseignements visés par les alinéas 26(1)a) (*avis élaborés pour l'organisme public*) et 26(1)c) (*projets qui n'ont pas encore été mis en œuvre*).
4. Dans sa réponse, FacilicorpNB a relevé également trois autres documents pertinents :
  - étude de faisabilité et analyse des bâtiments et infrastructures réalisées par American Laundry Systems (mars 2010);
  - rapport sur l'étude de faisabilité réalisée par American Laundry Systems (septembre 2009);
  - étude de faisabilité et analyse des bâtiments et infrastructures réalisées par American Laundry System (janvier 2015).
5. Par contre, FacilicorpNB n'a fourni aucune explication sur la nature de ces trois documents, mentionnant seulement que l'accès était refusé aux termes des alinéas 26(1)a) et 26(1)c) à titre d'avis, d'opinions, de propositions ou de recommandations élaborées pour FacilicorpNB, ainsi que de projets relatifs à la gestion du personnel ou à l'administration de FacilicorpNB et qui n'avaient pas encore été mis en œuvre.
6. Insatisfait de cette réponse, l'auteur de la demande a déposé auprès du Commissariat une plainte dans laquelle il demande si FacilicorpNB avait raison de refuser l'accès à

tous les renseignements contenus dans la note d'information, d'autant plus que le ministère de la Santé en avait déjà publié une copie moins prélevée. L'auteur de la demande voulait également savoir s'il y avait d'autres documents et si la centralisation des services de buanderie était fondée uniquement sur cette note d'information et sur les trois rapports mentionnés dans la réponse.

7. Cette affaire concerne la gestion des services de buanderie d'un hôpital public, laquelle fait partie du mandat de FacilicorpNB.
8. FacilicorpNB est une corporation de la Couronne créée en 2008 pour fournir aux régies régionales de la santé des services non cliniques, comme la technologie de l'information et des télécommunications, la chaîne d'approvisionnement, les achats de groupe, le génie clinique et les services de buanderie, lesquels relevaient alors des régies régionales de la santé.
9. En 2009, FacilicorpNB a retenu les services d'American Laundry Systems, une société d'experts-conseils du secteur privé spécialisée dans les activités de buanderie commerciale, pour réaliser une étude de faisabilité des installations de buanderie en place dans les hôpitaux de la province. À la fin de ce mandat, American Laundry Systems a remis à FacilicorpNB un rapport des faits et conclusions concernant les installations de buanderie en place dans les hôpitaux, ainsi qu'une recommandation pour la gestion future de ces installations.
10. En 2010, FacilicorpNB a de nouveau fait appel à American Laundry Systems pour réaliser une autre étude de faisabilité ainsi qu'une analyse de l'infrastructure des installations de buanderie dans la province. Ses analyses et recommandations ont fait l'objet d'un deuxième rapport.
11. Toujours en 2010, l'entreprise Fundy Linen de Saint John a été transférée à FacilicorpNB, dans le cadre de la création de sa division interne de *Services de buanderie*. Deux ans plus tard, sept autres installations de buanderie déjà en place dans des hôpitaux ont été transférées à FacilicorpNB, pour un total de huit.
12. Au cours de l'été 2012, FacilicorpNB a élaboré un document d'analyse de rentabilisation qui présentait des options et recommandait un plan d'action pour la gestion future des installations de buanderie des hôpitaux. À la suite de discussions avec le ministère de la Santé et des deux régies régionales de la santé, il a finalement été décidé en décembre 2013 de regrouper les activités de buanderie des hôpitaux en réduisant le

- nombre des installations de huit à quatre. L'objectif de cette mesure était de réaliser des économies et des gains d'efficacité dans le traitement de la buanderie des hôpitaux, tout en fermant les installations dont la poursuite des activités exigeait d'importants investissements.
13. Ce processus de consolidation devait se dérouler en deux étapes.
  14. La première étape comprenait la fermeture des installations de buanderie de l'Hôpital de Moncton et de l'Hôpital de Tracadie-Sheila, et le transfert de leurs activités à l'entreprise Fundy Linen de Saint John et à l'Hôpital régional de Campbellton en novembre 2013. Cette étape a été réalisée comme prévu. La deuxième étape comprenait la fermeture des installations de buanderie de l'Hôpital régional Chaleur à Bathurst et du Centre hospitalier Dr-Georges-L.-Dumont, et le transfert de leurs activités à l'entreprise Fundy Linen de Saint John et à l'Hôpital régional de Campbellton en avril 2014 respectivement. FacilicorpNB a décidé de reporter ces fermetures pour s'assurer que les installations de Saint John et de Campbellton disposaient toutes deux des ressources appropriées pour traiter ce volume additionnel et évaluer les éventuels problèmes pendant la première étape du processus de consolidation. Au printemps 2014, il a été décidé de retarder ces dates de transfert, mais, à la fin de la même année, FacilicorpNB a reporté ces fermetures indéfiniment pour déterminer la meilleure façon d'aller de l'avant.
  15. FacilicorpNB a de nouveau retenu les services d'American Laundry Systems pour réaliser une étude plus poussée de l'infrastructure et des activités actuelles de buanderie afin de pouvoir élaborer un nouveau plan d'affaires pour les futures activités de buanderie des hôpitaux. Ce rapport est daté du 19 janvier 2015.
  16. Au moment où l'auteur de la demande a présenté sa demande au début février 2015, aucune autre décision n'avait été prise à l'égard des installations de buanderie des hôpitaux.

## PROCESSUS DE RÈGLEMENT INFORMEL

17. 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*. 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*.

18. 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 : « *conformément à l'objet de la présente loi* ». Ainsi, le règlement informel ne peut s'entendre d'un règlement obtenu par la médiation ou à la suite d'un compromis entre les parties. 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.
19. 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. Le processus doit rester conforme à l'objet de la *Loi*, et la Commissaire reste liée par son devoir d'assurer cette conformité, ce qui signifie que le règlement d'une plainte doit se faire en conformité avec les dispositions de la *Loi*.
20. 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*.

### ***Règlement informel du présent cas***

21. 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 invité FacilicorpNB à y participer. Nous avons examiné tous les éléments de la demande, discuté avec les responsables de FacilicorpNB et obtenu leurs commentaires sur leur façon de traiter la demande, notamment sur leurs motifs de considérer seulement quatre documents comme étant pertinents, ainsi que les fondements de leur décision de refuser l'accès à la plupart des renseignements demandés.
22. Dans son interprétation de la demande, FacilicorpNB a adopté une approche très restrictive et n'a relevé que quatre documents, soit une note d'information et les trois rapports, se limitant aux renseignements sur l'« évaluation » des services de buanderie. Il n'y a eu aucun échange avec l'auteur au cours du traitement de sa demande. En raison de son interprétation très restrictive des documents d'évaluation, nous avons demandé à FacilicorpNB de chercher des éléments pertinents additionnels. Selon toute apparence, il devait y avoir d'autres documents d'évaluation parce qu'en 2013 une décision avait été prise au sujet de la gestion future des installations de buanderie des hôpitaux. De plus, nous avons également remarqué que certains des renseignements refusés au départ étaient de nature factuelle et que la consolidation des services de buanderie était déjà en cours depuis 2013, ce qui indiquait que FacilicorpNB n'avait pas appliqué adéquatement ces exceptions à la communication.
23. Même en étant disposée à faire d'autres recherches et à fournir des renseignements et documents additionnels pour notre examen, FacilicorpNB persistait à croire que la grande majorité des renseignements pertinents était visée par les exceptions prévues aux alinéas 26(1)a) et c) de la *Loi*, à l'exception des renseignements déjà transmis à l'auteur de la demande dans la note d'information et trois documents additionnels concernant les équipements qu'il faudrait éventuellement remplacer.
24. Comme ces renseignements étaient visés par une exception facultative, selon FacilicorpNB, nous lui avons demandé de reconsidérer la décision de refuser l'accès, mais FacilicorpNB n'a voulu communiquer aucun autre renseignement à l'auteur de la demande.
25. Par conséquent, nous n'avons pas pu progresser vers le règlement informel du fait que la *Loi* prescrit de divulguer plus de renseignements que ce que FacilicorpNB était disposée à fournir, pour des motifs qui seront expliqués ci-dessous. 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.

## LOI ET ANALYSE

### *Obligation de prêter assistance et recherche des documents pertinents*

26. Comme il a été mentionné précédemment, FacilicorpNB a interprété la demande de façon très restrictive et n'a pas discuté avec l'auteur de la demande de la teneur des renseignements visés. Dans sa réponse, FacilicorpNB n'a pas expliqué sa façon d'interpréter la demande, et a ainsi laissé l'auteur de la demande se demander pourquoi seuls quatre documents avaient été jugés pertinents. L'article 8 de la *Loi* prescrit à l'auteur d'une demande d'être aussi précis que possible quant à la nature des renseignements demandés, mais la *Loi* reconnaît également que la personne qui demande des renseignements ne sait pas exactement quels sont les documents détenus par l'organisme public. Par conséquent, et en vertu de l'article 9, l'organisme public a pour sa part l'obligation tout aussi pressante de prêter assistance à l'auteur de la demande. Ce devoir de prêter assistance débute aussitôt que l'organisme public reçoit une demande : il doit alors s'assurer d'en saisir pleinement la portée afin de bien savoir ce qu'il doit chercher et ne pas perdre un temps précieux. Le devoir de prêter assistance oblige surtout l'organisme public à communiquer avec la personne dont elle a reçu la demande pour veiller à ce que les deux parties comprennent clairement la nature des renseignements visés. Tous ces facteurs importants contribuent à la réalisation de l'étape finale, laquelle consiste pour l'organisme public à fournir une réponse satisfaisante à l'auteur de la demande.
27. En jugeant que la demande était imprécise, FacilicorpNB a compris qu'il fallait communiquer avec l'auteur de la demande pour obtenir des éclaircissements quant aux renseignements visés, mais a choisi de ne pas le faire. FacilicorpNB a plutôt traité la demande et maintenu que son interprétation de celle-ci était adéquate, malgré son caractère clairement restrictif, ce que met bien en lumière le fait que l'auteur de la demande a déposé une plainte afin de savoir pourquoi il n'y avait pas d'autres documents.
28. La demande en question n'était pas imprécise : l'auteur de la demande demandait des renseignements sur les évaluations qui justifiaient les récentes décisions concernant les installations de buanderie des hôpitaux. Par conséquent, pour respecter le droit de

l'auteur de la demande, FacilicorpNB était tenue de poursuivre ses recherches de tous les documents pertinents, c'est-à-dire tous ceux qui pouvaient être considérés comme une évaluation ou un examen des installations de buanderie, y compris toute évaluation ou tout examen internes que FacilicorpNB pouvait avoir réalisés. La tâche de collaborer avec la direction des installations de buanderie a été confiée à un petit nombre de cadres supérieurs, et ceux-ci ont fouillé dans leurs dossiers respectifs. FacilicorpNB nous a fourni une liste de tous les documents relevés par ces cadres, ainsi que des copies de documents additionnels concernant les évaluations et les examens des installations de buanderie des hôpitaux. Nous sommes convaincus que, dans cette affaire, FacilicorpNB a fini par relever tous les renseignements pertinents contenus dans ses documents.

29. Même si, dans le cadre de cette enquête, nous avons été en mesure de remédier au problème de recherche, nous avons constaté que FacilicorpNB n'avait pas rempli son obligation légale de prêter assistance à l'auteur de la demande, par son interprétation trop restrictive de la demande et par son défaut de mener une recherche exhaustive de tous les documents pertinents en sa possession.

### ***Documents Pertinents : Documents d'évaluation de buanderie***

30. La demande visait des documents élaborés entre 2013 et février 2015, mais la plupart des travaux d'évaluation ont été réalisés avant la décision finale de consolider les activités de buanderie et de réduire le nombre d'installations dans les hôpitaux, décision qui a été prise en mars 2013, et la réponse mentionnait deux rapports datés de 2009 et 2010. FacilicorpNB a relevé des documents additionnels remontant à 2010 et nous les a remis pour notre enquête.
31. Comme l'auteur de la demande n'avait aucun moyen de connaître les documents que FacilicorpNB avait en sa possession ni l'époque à laquelle FacilicorpNB a réalisé ou reçu les évaluations des installations de buanderie, nous concluons que tous les renseignements se rapportant à ces évaluations, y compris les documents élaborés avant 2013, étaient pertinents dans le cadre de la demande de l'auteur. Il s'agit donc des documents suivants :
- trois rapports rédigés par un consultant externe (2009, 2010 et 2015);
  - des notes d'information et des notes de service;
  - des présentations PowerPoint;
  - l'examen d'une analyse de rentabilisation rédigé par FacilicorpNB et présentant des options et des données à l'appui, ainsi que des recommandations;



- des documents contenant l'estimation des coûts et les répercussions sur l'effectif pour chacune des options envisagées;
  - des documents qui décrivent les différents équipements devant être remplacés (que FacilicorpNB affirme être disposée à communiquer à l'auteur de la demande).
32. Nous vérifions si FacilicorpNB pouvait valablement invoquer l'article 26 pour refuser l'accès à ces renseignements dans cette affaire.
33. Avant d'amorcer l'analyse de l'application adéquate d'une exception facultative à la communication des renseignements, nous devons souligner que la *Loi* reflète la notion fondamentale que le gouvernement est tenu d'exercer ses activités de façon ouverte et transparente, et qu'il prend des décisions qui ont des répercussions sur la vie des citoyens.
34. Pour cette raison précise, la *Loi* a conféré aux citoyens le droit de savoir de quelle façon le gouvernement prend ses décisions, c'est-à-dire les renseignements sur lesquels ces décisions sont fondées. Les citoyens reconnaissent que les gouvernements sont élus pour dépenser le Trésor public, y compris dans les cas où le processus de décision peut être difficile et même remis en question.
35. Les citoyens seront sans doute d'accord avec certaines décisions et, dans d'autres cas, ils s'y opposeront. Dans l'un ou l'autre cas, les citoyens et le gouvernement seront mieux placés pour aller de l'avant : le gouvernement, grâce aux précieux commentaires qu'il reçoit de ses citoyens et, ceux-ci, par leur engagement accru et leur participation plus active aux discussions essentielles.
36. En dernière analyse, la *Loi* représente le vecteur par lequel les citoyens peuvent obtenir les renseignements qui leur permettent de comprendre le processus décisionnel. Même si le droit de savoir n'est pas absolu, nous avons pour rôle de veiller à ce qu'il soit respecté dans chacun des cas.

### ***L'application de l'exception facultative, en général***

37. Ainsi, pour invoquer valablement une exception facultative et refuser à des citoyens l'accès aux renseignements demandés, un organisme public doit d'abord déterminer si tous les renseignements pertinents entrent dans le champ d'application de l'exception,

puis examiner les circonstances présentes au moment du dépôt de la demande pour décider s'il doit quand même accorder l'accès.

38. Cette démarche s'explique par le fait que, si des renseignements se situent dans la portée d'une exception facultative, cela ne signifie pas qu'ils doivent faire automatiquement l'objet d'un refus.
39. Agir de la sorte aurait pour effet de convertir une exception facultative en exception obligatoire à la communication, ce qui ne correspond clairement pas à l'intention ni aux termes de la *Loi*.
40. La *Loi* invite plutôt l'organisme public à exercer son pouvoir discrétionnaire.
41. L'exercice de son pouvoir discrétionnaire impose à l'organisme public de prendre la décision appropriée ou non, selon les circonstances, d'accorder l'accès en fonction de tous les facteurs pertinents au moment de la demande, plutôt qu'en fonction de facteurs présents au moment de la création des renseignements.
42. Pour aider les organismes publics à prendre de telles décisions, un certain nombre de facteurs ont été répertoriés dans la jurisprudence d'autres instances concernant des affaires de droit à l'information. Voici certains des aspects dont il faut tenir compte :
  - les pratiques antérieures de l'organisme public en ce qui a trait à la communication de renseignements similaires;
  - la nature du document et son importance aux yeux de l'organisme public;
  - l'âge du document;
  - la question de savoir s'il est nécessaire ou préférable de communiquer les renseignements;
  - le libellé exact de l'exception facultative;
  - les intérêts que l'exception tente de mettre en équilibre;
  - la question de savoir si la demande du requérant peut être satisfaite en sectionnant le document et en communiquant autant de renseignements que les circonstances le permettent;
  - la possibilité que la communication des renseignements renforce la confiance du public à l'égard des activités de l'organisme public;
  - la question de savoir si les décisions antérieures de la Commissaire recommandent ou non la communication d'un tel type de documents ou de renseignements;

- si les renseignements ont la nature d'un avis, d'une proposition, d'une opinion ou d'une recommandation, la question de savoir si la décision à laquelle se rapportent ces renseignements a déjà été prise ou non;
- la possibilité que les renseignements demandés soient déjà accessibles au public ailleurs.

43. En substance, la liste de facteurs ci-dessus est utile pour déterminer la question primordiale :

*Quels sont les intérêts que l'organisme public s'efforce de protéger?*

44. C'est pourquoi nous affirmons qu'il faut exercer de façon légitime le pouvoir discrétionnaire de retenir des renseignements visés par une exception facultative.
45. Une décision contraire signifierait que le pouvoir discrétionnaire pourrait être utilisé à mauvais escient pour empiéter sur le droit des citoyens à l'information, alors que la *Loi* exige le respect de ce vaste droit d'accès prévu par l'article 7.
46. Le paragraphe 84(1) impose sans équivoque au responsable de l'organisme public d'établir que l'auteur de la demande n'a aucun droit d'accès à la totalité ou à une partie du document.
47. Cette prescription est conforme à la formulation du paragraphe 7(3), soit de refuser l'accès uniquement aux renseignements faisant l'objet de l'exception, plutôt qu'au document complet, lorsque les renseignements protégés peuvent raisonnablement en être extraits, afin de permettre à l'auteur d'une demande d'obtenir le reste du document. À notre avis, cette formulation montre clairement l'intention fondamentale de la *Loi* de promouvoir le droit d'accès aux renseignements gouvernementaux, et de restreindre ce droit seulement dans quelques cas limités.
48. En conséquence, lorsque sa décision de refuser l'accès à des renseignements visés par une exception facultative est contestée, l'organisme public sera tenu par la *Loi* de prouver que sa décision était fondée sur l'examen des facteurs qui étaient pertinents au moment du dépôt de la demande, et que cet examen conduit à un motif légitime de refuser l'accès aux renseignements.
49. Si le Commissariat reçoit une plainte ou si l'affaire est soumise aux tribunaux en vertu de la *Loi*, il faut d'abord décider si les renseignements demandés entrent dans le champ

- d'application de l'exception invoquée par l'organisme public et, le cas échéant, si l'organisme public a exercé son pouvoir discrétionnaire de façon adéquate et conforme à la *Loi*.
50. Autrement dit, après avoir examiné les renseignements demandés et toutes les circonstances pertinentes de l'affaire, il faut se demander s'il a été envisagé de communiquer les renseignements qui autrement seraient protégés et, dans le cas contraire, si la décision était fondée uniquement sur les facteurs pertinents présents au moment de la demande.
51. Si la Commissaire examine l'exercice du pouvoir discrétionnaire dans de telles circonstances et conclut que l'organisme public n'a pas envisagé de communiquer les renseignements, elle demande à l'organisme public de reconsidérer sa décision et de tenir compte de tous les facteurs pertinents en jeu.
52. Si la Commissaire constate que l'organisme public a envisagé de communiquer les renseignements mais qu'il n'a pas relevé ni évalué tous les facteurs pertinents en jeu, elle demande à l'organisme public d'en tenir compte et de reconsidérer sa décision.
53. Nous pouvons affirmer avoir adopté cette approche dans le cadre du processus informel de règlement de la plainte et, dans de nombreux cas, elle a souvent produit le résultat attendu en conformité avec la *Loi*.
54. Par exemple, et nous soulignons ce point, lorsque l'organisme public a accepté de reconsidérer sa décision à la lumière des facteurs pertinents en jeu au moment du dépôt de la demande, cet exercice du pouvoir discrétionnaire sera maintenu, même si la décision peut demeurer inchangée et l'accès refusé.
55. La question de la conformité avec la *Loi* se pose uniquement dans les cas où l'organisme public accepte de reconsidérer sa décision, mais continue de s'appuyer sur des facteurs que notre enquête a permis de juger comme non pertinents. Dans ces cas, nous ne pouvons respecter l'exercice du pouvoir discrétionnaire parce que l'organisme public ne s'est pas acquitté du fardeau de la preuve que lui impose l'article 84, soit de prouver que, dans les circonstances présentes au moment de la demande, l'auteur de la demande n'avait aucun droit d'accès légitime à l'information visée.
56. C'est pourquoi, dans ces enquêtes sur des plaintes où nous constatons que l'organisme public s'appuie indûment sur une exception facultative et réévalue sa décision en se

fondant encore sur des facteurs que nous ne considérons pas comme pertinents, nous n'avons d'autre choix que de recommander la communication des renseignements. La recommandation de la Commissaire n'est pas prise à la légère. Elle se fonde uniquement sur le défaut de l'organisme public de s'acquitter du fardeau de preuve que l'auteur de la demande ne pouvait légitimement avoir accès aux renseignements visés.

57. Lors de récentes enquêtes, nous avons vu dans certains cas des organismes publics qui n'appliquaient pas les exceptions facultatives en conformité avec la *Loi*, et c'est pour cette raison qu'à titre de surveillante indépendante de la *Loi*, la Commissaire doit s'assurer que cet écart ne devienne pas une tendance.

### ***Application des exceptions facultatives par FacilicorpNB dans la présente affaire***

58. FacilicorpNB a invoqué les alinéas 26(1)a) et 26(1)c) pour refuser l'accès à l'information.

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 [...]
- [...]
- 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; [...]

59. Les lois sur l'accès à l'information d'autres provinces comportent la même exception à la communication<sup>1</sup> de projets relatifs à la gestion ou à l'administration et n'ayant pas encore été mis en œuvre.

60. Dans le cas de la Saskatchewan, le Commissaire a adopté un critère en trois parties pour déterminer si un document entre dans le champ d'application de cette exception :

L'organisme public doit prouver ce qui suit :

- le document contient un ou plusieurs projets;
- le ou les projets concernent les aspects suivants :
  - la gestion du personnel ou

<sup>1</sup> La Saskatchewan [*Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, alinéa 17(1)d) et *Local Authority Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, alinéa 16(1)d)], le Manitoba [*Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, alinéa 23(1)d)], et l'Alberta [*Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, alinéa 24(1)d)].

- l'administration de l'organisme public;
- le ou les projets n'ont pas encore été mis en œuvre.<sup>2</sup>

61. Le terme anglais « plan » (traduit par « projet » dans ce contexte) a été défini dans d'autres provinces (d'après la définition du *Concise Oxford Dictionary*, 9<sup>e</sup> éd.) comme étant « une méthode élaborée et spécialement détaillée par laquelle quelque chose doit être fait; une conception ou un système; une intention ou une proposition de procédure » [traduction].
62. La signification de « n'ont pas encore été mis en œuvre » est un élément déterminant de l'interprétation.
63. Encore une fois, nous nous sommes tournés vers d'autres provinces pour examiner leur définition et leur application de « n'ont pas encore été mis en œuvre ». Au Manitoba, le manuel de ressources sur la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* énonce ce qui suit: « Un projet est mis en œuvre lorsque ceux qui doivent l'exécuter ont été autorisés et invités à le faire. » [Traduction] Les *Freedom of Information and Protection of Privacy Guidelines and Practices* de Service Alberta proposent l'analyse suivante de la même exception à la communication :

[Traduction]

La mise en œuvre désigne le moment où une décision commence à se concrétiser. Par exemple, si un organisme public décide d'aller de l'avant avec une compression budgétaire interne ou la réorganisation de ses services, la mise en œuvre débute lorsque ce plan d'action est communiqué à ses unités organisationnelles.

64. Nous avons également examiné l'interprétation que fait le Commissaire de l'Alberta de cette disposition :

[Traduction]

[54]De plus, l'alinéa 24(1)d) s'applique aux projets *qui n'ont pas encore été mis en œuvre*. Il en ressort que la disposition prévient la divulgation *prématurée* de projets qu'un organisme public a *déjà* décidés. La disposition reconnaît que la divulgation de renseignements sur les projets d'un organisme public avant leur

---

<sup>2</sup> *L'Université de Regina (Re)*, 2014 CanLII 49623 (SK IPC) au par. 20.

mise en œuvre peut compromettre sa capacité d'administration et de gestion du personnel.<sup>3</sup>

65. Nous acceptons et adoptons l'interprétation des autres provinces voulant que l'exception s'applique uniquement pendant la période restreinte entre le moment de la prise de la décision d'un organisme public d'entreprendre un projet et le début de sa mise en œuvre.
66. À notre avis, il s'agit d'un juste équilibre entre la capacité de l'organisme public de mener ses activités de planification sans craindre la divulgation prématurée des renseignements de cette nature et le respect du droit du public de connaître la portée de ces projets aussitôt que des démarches sont entreprises pour mettre le projet en œuvre.

### ***Renseignements pertinents dans la présente affaire***

67. Malgré son interprétation restrictive de la demande, FacilicorpNB a appliqué l'alinéa 26(1)c) au sens large de façon à inclure la plupart des renseignements pertinents et de refuser l'accès au motif que le processus de consolidation des buanderies n'était pas encore achevé.
68. Nous ne sommes pas d'accord avec l'approche adoptée par FacilicorpNB pour les motifs exposés ci-dessous et parce que nous appliquons le critère à trois volets déjà mentionné. Pour FacilicorpNB, il était essentiel de ne pas se limiter à la question de savoir si les renseignements en question étaient sensibles au moment de la création du document, mais plutôt de se préoccuper de savoir s'ils étaient toujours soumis aux mêmes considérations au moment du dépôt de la demande.
69. Au moment de leur création, ces documents décrivaient les étapes qu'il fallait franchir au fur et à mesure que FacilicorpNB allait de l'avant avec la gestion des installations de buanderie. Dans l'éventualité où ces renseignements auraient fait l'objet d'une demande pendant le déroulement de ces processus ou avant leur annonce publique, il aurait été plus probable que l'exception prévue par l'alinéa 26(1)c) trouve application.
70. Or, à l'époque de la demande (en février 2015), FacilicorpNB avait annoncé sa décision de reporter la mise en œuvre de la deuxième étape pour obtenir des évaluations plus poussées. C'est en avril 2013 qu'a été annoncé publiquement le projet en deux étapes

<sup>3</sup> Ordonnance F2008-008, 2008 CanLII 88742 (AB OIPC) aux par. 53-54.

visant à regrouper les installations de buanderie du secteur des soins de santé publics, et la première étape a été achevée dans les délais prévus vers la fin de cette même année. Comme cette annonce concernait la première étape, il n'y avait plus de projets à mettre en œuvre et, par conséquent, l'alinéa 26(1)c) ne s'appliquait aucunement à ces renseignements pertinents. La deuxième étape a été reportée en 2014 et, au moment du dépôt de la demande, FacilicorpNB procédait à des analyses approfondies pour déterminer la façon de procéder. Toutefois, aucun projet n'avait été élaboré, autre que celui préalablement annoncé consistant à fermer et transférer des services de buanderie aux deux hôpitaux de Bathurst et Moncton.

71. C'est pourquoi nous constatons qu'aucun des renseignements contenus dans les documents pertinents ne pouvait révéler des projets qui n'avaient pas été mis en œuvre ou des détails à leur sujet. FacilicorpNB ne s'est pas acquittée de son fardeau de la preuve pour invoquer l'alinéa 26(1)c) et refuser l'accès à un quelconque renseignement pertinent.
72. FacilicorpNB s'est également fondée sur l'alinéa 26(1)a) pour refuser l'accès à ces mêmes renseignements.
73. Cette exception à la communication est similaire à celles que l'on trouve dans les lois de toutes les provinces et de tous les territoires du Canada, et l'on considère en général qu'elles visent à permettre aux fonctionnaires, aux employés et aux autres intervenants susceptibles de conseiller ou de diriger un organisme public ou un ministre de mener des discussions franches et complètes pendant le processus décisionnel. Autrement dit, la loi confère certaines protections contre la communication afin de permettre la libre expression des avis, opinions, propositions et recommandations formulés pendant les délibérations du gouvernement.
74. Malgré la vaste portée de cette exception facultative à la communication, il ne faut pas oublier qu'elle s'applique uniquement aux renseignements dont la divulgation pourrait vraisemblablement révéler des avis, opinions, propositions ou recommandations formulés par un organisme public ou un ministre du gouvernement provincial, ou conçus à leur intention.
75. En général, cette exception ne s'appliquera pas à l'intégralité des documents concernés, mais seulement aux renseignements particuliers qui entrent dans le champ d'application. Cela signifie que cette exception ne protège pas les renseignements



- factuels ou contextuels qui peuvent raisonnablement être considérés comme distincts des avis, opinions, propositions ou recommandations.
76. Nous réaffirmons la large portée du droit d'accès à l'information et l'exigence prévue par le paragraphe 7(3), soit de refuser l'accès uniquement aux renseignements lorsque les renseignements protégés peuvent raisonnablement en être extraits, afin de permettre à l'auteur d'une demande de recevoir le reste du document.
77. Pour conclure, une étiquette confidentielle ou avis au ministre apposée sur un document ne saurait justifier une protection à son égard ni aux renseignements qu'il contient. Il faut examiner tous les renseignements contenus dans le document afin de déterminer si l'exception s'applique à certains d'entre eux et, le cas échéant, s'il existe un motif légitime de ne pas les communiquer (encore une fois, en tant qu'exception facultative à la communication).
78. Étant d'avis que la vaste majorité des renseignements pertinents entraînent dans le champ d'application de l'alinéa 26(1)a), FacilicorpNB en a refusé l'accès. Nous examinons la façon dont FacilicorpNB applique cette exception à chaque catégorie de documents pertinents.

#### Rapports des consultants externes

79. Le rapport d'étude de faisabilité produit en 2009 comporte des renseignements factuels sur les installations de buanderie des hôpitaux dans l'ensemble de la province, comme la somme des articles traités dans chaque installation, la totalité des données annuelles figurant sur la liste de paie, les coûts, la superficie, ainsi que les observations du consultant sur ce qui fonctionne bien et sur les sujets de préoccupation dans chaque installation (production, coûts opérationnels, infrastructure, équipements et sécurité). Étant donné que tous ces renseignements sont de nature factuelle et qu'ils concernent les activités de buanderie des hôpitaux depuis 2009, nous estimons qu'ils n'entrent pas dans le champ d'application de l'alinéa 26(1)a) et qu'ils auraient dû être communiqués.
80. L'étude de faisabilité contient également des options sur la façon de gérer les installations de buanderie des hôpitaux pour l'avenir, notamment des renseignements connexes sur les coûts, ainsi que les recommandations du consultant à FacilicorpNB. À notre avis, ces renseignements constituent des propositions et recommandations qui ont été élaborées par FacilicorpNB ou à son intention pour l'aider à prendre une décision sur la meilleure façon de gérer les installations de buanderie des hôpitaux et,

par conséquent, ils entrent dans le champ d'application de l'exception à la communication. Les dernières pages du rapport de 2009 présentent également les références professionnelles du consultant et leurs coordonnées respectives, lesquelles selon nous ne sont pas pertinentes dans le cadre de la demande, et nous ne recommandons pas de communiquer ces renseignements en particulier.

81. Quant à l'étude de faisabilité et l'analyse des bâtiments et infrastructures réalisées en 2010 (en tant que suivi de l'étude de faisabilité de 2009), elles sont entièrement constituées d'analyses et de recommandations sur les options pour la gestion future des installations de buanderie des hôpitaux, ainsi que de renseignements connexes sur les coûts. Nous estimons que tous ces renseignements entrent dans le champ d'application de l'exception à la communication.
82. La prochaine question consiste à déterminer si, dans les présentes circonstances, FacilicorpNB a exercé correctement son pouvoir discrétionnaire. Comme c'est surtout en vertu de cette exception que FacilicorpNB a refusé l'accès, nous devons aborder la question de l'exercice du pouvoir discrétionnaire à l'égard de tous les documents contenant des renseignements qui entrent dans son champ d'application.
83. Quant au rapport de consultation sur les installations produit en 2015, et même si certains des renseignements qu'il contient sont de nature factuelle, il contient essentiellement des analyses, les coûts connexes et les données budgétaires concernant les différentes options pour la gestion future des buanderies des hôpitaux, ainsi que les recommandations présentées à FacilicorpNB. Nous estimons que ces renseignements entrent dans le champ d'application de l'exception à la communication.
84. FacilicorpNB a également relevé des notes internes rédigées après réception du rapport du consultant, en 2015, dans lesquelles sont indiqués les aspects sur lesquels le consultant doit apporter des éclaircissements. Étant donné que le rapport de 2015 a été reçu peu avant le dépôt de la demande et que FacilicorpNB procédait alors à l'examen et à l'évaluation de ce rapport, nous estimons que cette information entre également dans le champ d'application de l'exception.

#### Examen de l'analyse de rentabilisation

85. FacilicorpNB a préparé en 2012 un examen de l'analyse de rentabilisation la division des services de buanderie. Ce document contient certains renseignements factuels sur l'état des buanderies des hôpitaux à cette époque et sur les défis à relever pour assurer leur

bonne gestion à l'avenir. La majorité des renseignements contenus dans ce document énoncent différentes options pour la gestion future des installations de buanderies des hôpitaux, une analyse de ces options, les recommandations de FacilicorpNB sur son option privilégiée et les motifs justifiant ses recommandations. Bien que le mandat de FacilicorpNB comporte l'administration et la gestion des services de buanderie des hôpitaux, le choix définitif de l'option à mettre en œuvre reste assujéti à l'approbation de son conseil d'administration, des régies régionales de la santé et du gouvernement provincial.

86. À ce titre, nous estimons que ces renseignements constituent des propositions, opinions et recommandations, et entrent dans le champ d'application de l'exception à la communication.
87. Le sommaire de ce document contient également certains renseignements factuels et contextuels succincts, ainsi que la description de la situation à l'époque visée, et ces renseignements doivent être communiqués à l'auteur de la demande.

#### Prévisions financières et budgétaires

88. Dans son évaluation d'un futur mode de gestion des installations de buanderies des hôpitaux, FacilicorpNB a établi des prévisions financières et budgétaires associées aux options et recommandations qui s'y rapportent. À ce titre, les renseignements qui figurent dans ces documents contiennent les options qui ont été considérées à l'époque visée, et ils entrent donc dans le champ d'application de l'exception prévue par l'alinéa 26(1)a).

#### Présentations PowerPoint

89. Deux présentations PowerPoint datées de 2013 (une en février, l'autre en juillet) font partie des documents pertinents. La première contient en partie des renseignements factuels sur le mandat de FacilicorpNB et un compte rendu des activités de buanderie des hôpitaux de la province à l'époque. Ces renseignements ne peuvent être qualifiés d'avis, d'opinions, de propositions ou de recommandations, et doivent être communiqués.
90. Cette présentation contient également des renseignements de base sur les options proposées dans l'examen de l'analyse de rentabilisation. Comme nous l'avons expliqué ci-dessus, nous avons jugé que ces renseignements entrent dans le champ d'application

de l'alinéa 26(1)a). Nous considérons qu'il s'agit des seuls renseignements de ce document qui entrent dans le champ d'application de l'exception. Le reste du contenu de ce document devrait être communiqué.

91. La deuxième présentation (juillet 2013) porte sur les initiatives des services de buanderie et est entièrement constituée de renseignements factuels; elle ne contient aucun avis, opinion, proposition ou recommandation, ne jouit d'aucune protection prévue par l'alinéa 26(1)a) et devrait être communiquée.

*Notes d'information et notes de service*

92. En plus de la note d'information expressément réclamée par l'auteur de la demande, FacilicorpNB a relevé un certain nombre de notes d'information et notes de service additionnelles. Certaines sont des notes d'information internes et d'autres, des notes d'information rédigées pour le ministre ou le ministère de la Santé. Certains de ces documents portent l'indication « avis au ministre »; toutefois, comme nous l'avons expliqué précédemment, ce détail ne permet pas de déterminer s'il faut protéger contre la communication un quelconque des renseignements contenus dans un tel document.
93. L'examen de ces documents nous a permis de constater qu'ils sont de nature essentiellement factuelle et de format similaire. Ils décrivent le contexte et la situation actuelle, les enjeux et les risques, les considérations financières, les aspects juridiques, les consultations internes et externes, le plan de communication, les avis et recommandations, et les mesures nécessaires. Dans la note d'information qui avait été transmise à l'auteur de la demande, FacilicorpNB a prélevé la majorité des renseignements, à l'exception des titres, du sujet, du paragraphe d'introduction sous le titre « Contexte », des renseignements sous le titre « Consultations internes et externes » et le fait que plan de communication était en cours d'élaboration (les détails à ce sujet étant caviardés).
94. Après avoir examiné tous les renseignements prélevés, nous constatons qu'ils ne comportent aucun avis, opinion, proposition ou recommandation et qu'ils auraient donc dû être communiqués.
95. Quant aux autres notes d'information et notes de service, nous constatons qu'elles sont également de nature factuelle et qu'une seule contient vraiment une recommandation. À l'exception de la recommandation, nous constatons que les renseignements qui

figurent sur ce document n'entrent pas dans le champ d'application de l'exception prévue à l'alinéa 26(1)a) et doivent être communiqués.

96. La seule exception parmi ces documents est une note d'information de FacilicorpNB en 2012 qui contient en partie des renseignements factuels, mais surtout les résumés et analyses des options retenues pour une étude plus approfondie dans le cadre de l'examen de l'analyse de rentabilisation. À ce titre, nous estimons que les renseignements qui figurent dans cette note d'information concernant les options envisagées entrent effectivement dans le champ d'application de l'exception prévue par l'alinéa 26(1)a).
97. Nous examinons maintenant la question de savoir si, dans cette affaire, FacilicorpNB a correctement exercé son pouvoir de décision en refusant l'accès à ces documents et renseignements qui entrent dans le champ d'application de l'article 26.

#### ***Exercice du pouvoir discrétionnaire par FacilicorpNB***

98. Pendant notre enquête, les responsables de FacilicorpNB ont affirmé être d'avis que, s'ils jugent que l'alinéa 26(1)a) s'applique, la loi les autorise à refuser la communication pour ce seul motif, jusqu'à 20 ans après la rédaction de l'avis, que la démarche proposée ait été entreprise ou non. En refusant de communiquer les renseignements sur le fondement de l'alinéa 26(1)a), FacilicorpNB n'a pas tenu compte de tous les facteurs pertinents et a plutôt choisi d'adopter une attitude de refus général.
99. À notre avis, il existait tout au moins dans cette affaire des facteurs pertinents qui méritaient qu'on les examine avant de décider s'il convenait d'accorder l'accès à ces renseignements. Par exemple :
- tenter de trouver le juste équilibre entre la protection des délibérations du gouvernement et le droit du public de connaître les motifs des décisions du gouvernement;
  - la possibilité que la communication des renseignements renforce la confiance du public par rapport aux activités de l'organisme public : Dans la présente affaire, même si la décision de regrouper les services de buanderie était déjà prise et mise en œuvre, FacilicorpNB a découvert des sources de préoccupation suffisamment importantes pour mettre en veilleuse la deuxième étape de ce processus, et remettre en question la meilleure façon de procéder. Fournir des

renseignements sur les options proposées ou envisagées permettrait de mieux éclairer le débat public;

- dans un cas où est invoquée l'exception s'appliquant à un « avis ou recommandation », si la décision à laquelle se rapporte l'avis ou la recommandation a déjà été prise : Encore une fois, dans la présente affaire, la décision finale a été prise au début de 2013 et, par conséquent, il faut se demander si l'on doit encore protéger les avis, opinions, propositions ou recommandations contre la communication.

100. Étant donné que FacilicorpNB n'a pas envisagé cette possibilité et à la lumière de la précédente analyse de l'application adéquate d'une exception facultative, nous concluons que FacilicorpNB ne s'est pas acquittée de son fardeau de démontrer que, dans la présente affaire, l'auteur de la demande n'a aucun droit d'accès légitime aux renseignements qui entrent dans le champ d'application de l'alinéa 26(1)a).
101. Nous recommandons donc que FacilicorpNB communique ces renseignements à l'auteur de la demande.

## RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

102. À la lumière de ces constatations, en vertu du sous-alinéa 73(1)a)(i) de la *Loi*, nous recommandons la communication des documents et renseignements suivants, sauf disposition contraire expresse, à savoir :

### Rapports des consultants externes

- a. Les renseignements factuels et contextuels figurant dans le rapport d'étude de faisabilité de 2009 n'entrent pas dans le champ d'application de l'alinéa 26(1)a) et doivent être communiqués. Outre les références professionnelles des consultants figurant dans les dernières pages de l'étude de faisabilité et même si ces renseignements entrent dans le champ d'application de l'exception à la communication, FacilicorpNB n'a pas démontré que l'auteur de la demande n'avait aucun droit d'accès à ce document.
- b. Quant à l'étude de faisabilité et à l'analyse des bâtiments et de l'infrastructure qui ont été réalisées en 2010 (en tant que suivi de l'étude de faisabilité de 2009), nous estimons que tous ces renseignements entrent

dans le champ d'application de l'exception à la communication, mais FacilicorpNB n'a pas démontré que l'auteur de la demande n'avait aucun droit d'accès à ce document.

- c. Quant au rapport de consultation sur les installations réalisé en 2015 ainsi qu'aux notes internes rédigées peu après, nous estimons que ces renseignements entrent dans le champ d'application de l'exception à la communication, mais au moment du dépôt de la demande, FacilicorpNB venait tout juste de recevoir ce rapport et était en train de l'examiner. Dans ce cas particulier, nous estimons que FacilicorpNB était justifiée de retenir ces renseignements au moment du dépôt de la demande, et nous ne recommandons pas de les communiquer.

#### Examen de l'analyse de rentabilisation

- d. L'examen de l'analyse de rentabilisation réalisée en 2012 sur la division des services de buanderie de FacilicorpNB contenait un sommaire et une description de la situation à ce moment-là, ainsi que des renseignements sous la forme de propositions, opinions et recommandations et, même si ces renseignements entrent dans le champ d'application de l'exception à la communication, FacilicorpNB n'a pas démontré que l'auteur de la demande n'y avait aucun droit d'accès.

#### Prévisions financières et budgétaires

- e. Les renseignements concernant les prévisions financières et budgétaires de FacilicorpNB entrent dans le champ d'application de l'exception prévue à l'alinéa 26(1)a), mais, encore une fois, FacilicorpNB n'a pas démontré que l'auteur de la demande n'y avait aucun droit d'accès.

#### Présentations PowerPoint

- f. Même si elles contenaient des renseignements essentiels sur les options proposées dans l'examen de l'analyse de rentabilisation, les deux présentations PowerPoint étaient de nature factuelle sauf pour ce qui est des options qui entrent dans le champ d'application de l'alinéa 26(1)a) et, une fois de plus, FacilicorpNB n'a pas présenté les faits pouvant justifier son refus d'accorder l'accès à ces renseignements. Quant à la deuxième présentation

portant sur les initiatives des services de buanderie et entièrement constituée de renseignements factuels, nous n'y avons trouvé aucun avis, opinion, proposition ou recommandation, et aucun de ces renseignements ne pouvait être légitimement retenu.

Notes d'information et notes de service

- g. Les notes d'information et les notes de service internes sont de nature essentiellement factuelle, et nous constatons qu'ils ne comportent aucun avis, opinion, proposition ou recommandation, et auraient donc dû être communiqués. La seule exception est une note d'information de FacilicorpNB en 2012 qui contient des options retenues pour une étude plus approfondie dans le cadre de l'examen de l'analyse de rentabilisation. Même si cette note d'information concernant les options contient des renseignements qui entrent dans le champ d'application de l'exception prévue à l'alinéa 26(1)a), FacilicorpNB n'a pas démontré que l'auteur de la demande n'y avait aucun droit d'accès.

103. Par conséquent, nous recommandons de communiquer tous les renseignements décrits ci-dessus et visés par la demande, à l'exception du rapport de consultation sur les installations réalisé en 2015 et les notes internes rédigées peu après.

Fait à Fredericton (Nouveau-Brunswick), ce \_\_\_\_ jour de janvier 2016.

---

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