

# RAPPORT DES CONCLUSIONS DE L'ENQUÊTE DE LA COMMISSAIRE

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

Affaire : 2013-1281-AP-619

Le 13 juin 2013

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

*Dossier concernant un défaut de répondre à une demande*

## 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* »).
2. Ce rapport fait suite à une plainte déposée le 4 mars 2013, dans laquelle l'auteur de la demande appelait à la Commissaire d'enquêter sur l'absence de réponse à une demande présentée au ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux (le « Ministère »).
3. Une demande d'accès a été adressée au Ministère le 14 novembre 2012, et son auteur affirme que ce dernier ne lui aurait jamais répondu, et n'aurait pas communiqué avec lui de quelque manière que ce soit à ce propos. Le 9 janvier 2013, l'auteur de la demande a reçu une lettre d'un autre organisme public, qui l'informait qu'une partie de la demande lui avait été transmise par le Ministère le 6 décembre 2012. Malgré la transmission partielle de la demande, le Ministère n'avait encore donné aucune réponse à l'auteur de la demande.
4. Le 4 mars 2013, n'ayant toujours pas reçu de réponse de la part du Ministère, l'auteur de la demande a déposé auprès de notre commissariat une plainte par laquelle il cherchait à savoir si le Ministère avait agi légalement en transmettant une partie de la demande à un autre organisme public et s'il avait respecté les délais prévus par la *Loi* (la « plainte »).
5. La plainte déposée par l'auteur de la demande soulève les quatre questions suivantes, abordées dans le présent rapport :
  - a) l'obligation générale d'un organisme public lorsqu'il répond à une demande, y compris son obligation de prêter assistance;
  - b) le traitement des demandes par le Ministère;
  - c) l'obligation d'un organisme public de répondre dans les délais prévus par la loi;
  - d) les exigences légales régissant la transmission d'une demande ou d'une partie de demande par un organisme public.

## ENQUÊTE

6. Après réception de la plainte par notre commissariat, nous avons communiqué avec le Ministère afin de connaître la ou les raisons pour lesquelles il n'avait pas répondu à la demande et de savoir s'il en avait effectivement transmis une partie à un autre organisme

public et, le cas échéant, pourquoi il n'avait pas informé l'auteur de la demande de la transmission partielle.

7. Lors de nos discussions, le Ministère a confirmé avoir reçu la demande, mais a expliqué qu'il n'avait pu en terminer le traitement à ce moment-là en raison du grand nombre de demandes qu'il avait reçu. Plus de 130 demandes de renseignements lui sont en effet adressées chaque année, soit environ 11 par mois. Chacune est traitée de façon séquentielle, et certaines ont une portée plus vaste que d'autres, ce qui signifie qu'elles ne peuvent pas toutes être traitées à l'intérieur du délai alloué de 30 jours; il en résulte donc des arriérés.
8. Le Ministère a confirmé qu'une partie de la demande avait été transmise à un autre organisme public, dont relevaient certains des documents demandés. Nous avons ensuite évoqué la question soulevée par l'auteur de la demande, à savoir pourquoi le Ministère ne l'avait pas informé de la transmission partielle. Le Ministère a informé notre commissariat qu'il l'avait fait, par une lettre datée du 6 décembre 2012, reproduite ci-après :

[Traduction]

(...) Après examen, il a été déterminé que certains des documents demandés relèvent du [organisme public]. Cette partie de votre demande a été transmise au [organisme public] le 6 décembre 2012, conformément au paragraphe 13(1) de la *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée*. À moins d'avis contraire, vous devriez recevoir une réponse dans les 30 jours suivant sa réception par l'organisme en question. (...)

9. En plus de cette lettre, le Ministère nous a fourni une copie de l'accusé de réception de la demande, accusé qu'il avait fait parvenir à son auteur le 3 décembre 2012.
10. Dans la plainte, l'auteur de la demande allègue n'avoir reçu aucune communication de la part du Ministère après avoir déposé la demande, et ce, pour des raisons qui demeurent obscures. Après vérification de l'adresse indiquée sur les lettres du 3 et du 6 décembre, envoyées par le Ministère aux coordonnées fournies par l'auteur de la demande dans sa plainte, il s'avère que le Ministère a utilisé la bonne adresse, et on nous a confirmé que ces lettres avaient bien été envoyées. Nous ignorons pourquoi l'auteur de la demande ne les a pas reçues.
11. Il semblerait, dans le cas présent, qu'un quelconque événement ait empêché l'auteur de la demande de recevoir les lettres susmentionnées, et donc d'être informé de l'état de la demande. Cela étant dit, les questions liées au respect des délais de réponse, à la

transmission de la demande et à l'obligation générale du Ministère de prêter assistance à l'auteur de la demande dans le cadre de la présente affaire doivent néanmoins être abordées.

### ***L'OBLIGATION GÉNÉRALE D'UN ORGANISME PUBLIC LORSQU'IL RÉPOND À UNE DEMANDE***

12. La *Loi* accorde aux auteurs de demandes le droit d'accéder aux renseignements détenus par un organisme public, et l'organisme concerné est légalement tenu de répondre à cette demande dans des délais raisonnables. Le paragraphe 11(1) stipule plus précisément que le responsable d'un organisme public doit répondre à toute demande dans les 30 jours suivant sa réception.
13. Le droit d'accès est d'ailleurs mis en évidence par la disposition relative à l'obligation de prêter assistance se trouvant à l'article 9, en vertu de laquelle l'organisme public doit traiter les demandes en temps utile et avec transparence :

9 Le responsable d'un organisme public fait tous les efforts possibles pour prêter assistance à l'auteur de la demande sans délai et de façon ouverte, précise et complète.
14. La disposition sur l'obligation de prêter assistance s'applique tout au long du processus de traitement de la demande et exige que l'organisme public aide l'auteur de la demande à recevoir sans délai une réponse adéquate et pertinente à sa demande de renseignements. Si, par exemple, un organisme public sait qu'il pourrait ne pas être en mesure de répondre à une demande dans les 30 jours, il devrait déployer tous les efforts raisonnables, aussitôt que possible, pour adopter des mesures appropriées afin d'éviter tout retard supplémentaire et d'éventuelles plaintes.
15. Nous pouvons comprendre que des retards peuvent survenir lorsqu'un organisme public reçoit plusieurs demandes d'accès à l'information au cours d'une période donnée. Cela étant dit, la *Loi* exige – rappelons-le – qu'une réponse soit présentée dans des délais raisonnables. Il incombe à tout organisme public de s'assurer que ses obligations légales à ce chapitre sont remplies et de fournir, s'il y a lieu, les ressources nécessaires. Une autre possibilité consisterait en la présentation d'une demande de prorogation du délai afin de permettre à l'organisme public de mieux gérer le traitement global de multiples demandes. Nous traiterons davantage de cette possibilité plus loin dans le présent rapport.

## **LE TRAITEMENT DES DEMANDES PAR LE MINISTÈRE**

16. Au cours de notre enquête au sujet de cette plainte, nous avons interrogé le Ministère sur son processus pour les demandes d'accès à l'information. Nous l'avons aussi questionné quant au respect des délais prévus dans le cadre de ses actions dans l'affaire qui nous intéresse et à la manière dont la transmission partielle a été opérée.
17. Nous comprenons qu'un seul employé est affecté au traitement de toutes les demandes d'accès présentées au Ministère, ce qui représente, comme nous l'avons déjà mentionné, plus de 130 demandes par an, ou une moyenne de 11 demandes par mois. Nous sommes conscients que cela constitue une entreprise d'envergure pour un seul employé à temps plein, particulièrement accablante si cet employé doit aussi s'acquitter d'autres tâches que le traitement des demandes d'accès.
18. Nous comprenons que cette situation puisse engendrer des arriérés, mais ne pouvons que souligner une autre fois l'obligation légale de répondre aux demandes dans un délai raisonnable. Il incombe au Ministère de s'assurer qu'il continue de s'acquitter de cette obligation.
19. En ce qui concerne le traitement, lorsque le Ministère reçoit une demande, l'employé précédemment mentionné l'examine et commence par déterminer si les documents demandés relèvent du Ministère, ou si la demande ou des parties de celle-ci doivent être transmises à un autre organisme public. Après avoir établi lesquels des documents demandés sont détenus par le Ministère, l'employé détermine quelles divisions sont en possession des renseignements demandés, puis adresse une demande interne aux divisions appropriées pour obtenir les documents pertinents. Les divisions se voient accorder par l'employé un court laps de temps pour effectuer les recherches nécessaires et localiser tout document pertinent au regard de la demande avant de les lui faire parvenir dans les meilleurs délais. Une fois que l'employé a réuni tous les renseignements pertinents, il prépare une réponse, ce qui signifie que chaque document doit être examiné pour faire en sorte qu'un accès approprié soit accordé. La réponse est ensuite soumise au ministre aux fins d'approbation et de signature, puis envoyée à l'auteur de la demande.
20. Nos discussions avec des fonctionnaires du Ministère nous ont permis de comprendre que l'employé chargé du traitement des demandes se trouvait confronté à d'autres difficultés au sein même du Ministère : lorsqu'il envoie une demande interne à la division concernée, l'enjoignant à chercher et à localiser tout document pertinent au regard de la demande, le

personnel de la division dispose d'un court délai pour trouver les documents afin que l'employé puisse examiner tous les documents pertinents et déterminer si ceux-ci ou des parties de ceux-ci doivent être communiqués. À notre connaissance, cependant, ce délai n'est pas toujours respecté par le personnel de la division, ce qui retarde le processus d'accès tout entier, y compris l'envoi d'une réponse à l'auteur de la demande.

21. Rappelons encore une fois que répondre aux demandes dans des délais raisonnables constitue une obligation légale pour l'ensemble du Ministère. Nous estimons qu'il pourrait être utile d'organiser, en lien avec ces obligations, des séances de formation à l'intention de son personnel, particulièrement pour sensibiliser les employés à l'importance de travailler avec le coordonnateur de l'accès à l'information afin que le Ministère puisse respecter les délais prévus par la *Loi*.
22. Dans le cas présent, le Ministère a failli à son obligation légale, aux termes de la *Loi*, de répondre à la demande en temps opportun. Il n'a pas fourni les ressources requises pour permettre à son personnel de traiter la demande dans les délais impartis, bien qu'il ait été conscient de devoir traiter plusieurs autres demandes chaque mois.

### ***L'OBLIGATION D'UN ORGANISME PUBLIC DE RÉPONDRE DANS LES DÉLAIS PRÉVUS PAR LA LOI***

23. Le délai de 30 jours (30<sup>e</sup> journée comprise) est calculé en excluant la journée où la demande est reçue. Dans le cas d'une demande reçue le 1<sup>er</sup> novembre 2012, par exemple, le délai initial expirerait donc le 1<sup>er</sup> décembre 2012. Si le 30<sup>e</sup> jour tombe un samedi (ou un dimanche ou un jour férié) comme c'est le cas dans cet exemple, l'échéance est reportée au jour ouvrable le plus proche. Dans l'exemple que nous venons de donner, le 30<sup>e</sup> jour tomberait donc le vendredi 30 novembre 2012, date à laquelle l'auteur de la demande devrait avoir reçu sa réponse.
24. Bien qu'un organisme public dispose d'un délai initial de 30 jours pour répondre à une demande d'accès, la *Loi* reconnaît que certaines circonstances pourraient l'empêcher de chercher, d'examiner et de préparer les documents demandés aux fins de communication à l'intérieur de ce délai. Dans ces cas particuliers, énoncés au paragraphe 11(3), l'organisme public peut proroger de lui-même le délai de 30 jours supplémentaires :

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

suffisamment précis pour permettre à l'organisme public de déterminer de quel document il s'agit;

- (b) l'auteur de la demande ne répond pas à bref délai à la demande d'éclaircissements émanant du responsable de l'organisme public;
- (c) l'observation du délai prévu au paragraphe (1) entraverait de façon sérieuse le fonctionnement de l'organisme public, un grand nombre de documents sont demandés ou de plus amples recherches sont nécessaires pour donner suite à la demande;
- (d) un délai est nécessaire afin de lui permettre d'aviser un tiers et de recevoir ses observations, ou de consulter un autre organisme public, avant de décider s'il sera donné ou non communication du document;
- (e) un tiers fait une demande à un juge de la Cour du Banc de la Reine du Nouveau-Brunswick en vertu du paragraphe 65(1) ou dépose une plainte auprès du commissaire en vertu du paragraphe 67(1)b);
- (f) l'auteur de la demande désire que lui soient communiqués des documents qui ont trait à un litige dans une instance introduite par avis de poursuite ou par avis de requête.

25. Si l'organisme public proroge lui-même le délai prévu aux termes du paragraphe 11(3), la *Loi* exige que soit envoyé à l'auteur de la demande un avis écrit indiquant les motifs de la prorogation, la date à laquelle il peut s'attendre à recevoir une réponse et, dans le cas où le délai est prorogé sans l'approbation de la Commissaire, la possibilité qu'il a de déposer une plainte auprès du commissaire au sujet de la prorogation.

26. Il est important de souligner que, même si la *Loi* permet à un organisme public de proroger un délai de son propre chef, s'il le fait sans l'approbation de la Commissaire, il se peut que cette décision soit revue, car la *Loi* donne à l'auteur de la demande le droit de déposer une plainte. Cette disposition est conforme au droit de l'auteur de la demande de recevoir une réponse en temps utile et vise à s'assurer qu'un organisme public n'abuse pas de son pouvoir de proroger lui-même le délai.

27. De plus, le défaut d'un organisme public de fournir une réponse complète à une demande à l'intérieur du délai de 30 jours ou de proroger ce délai conformément au paragraphe 11(3) est considéré comme un refus automatique de la demande une fois le délai expiré, ce qui donne droit à l'auteur de la demande de déposer une plainte pour ne pas avoir reçu de réponse à temps. Le paragraphe 11(2) l'énonce clairement :

11(2) Le défaut de répondre à la demande dans le délai initial ou prorogé est réputé constituer un refus de communication du document.

28. Dans le cas présent, le Ministère a reçu la demande le 14 novembre 2012 et avait donc jusqu'au 14 décembre 2012 – soit 30 jours – pour y répondre. Selon le Ministère, l'auteur

de la demande aurait été informé, par une lettre datée du 3 décembre 2012, de la réception de la demande et par une autre lettre, datée cette fois du 6 décembre 2012, de la transmission d'une partie de la demande à un autre organisme public.

29. Le Ministère n'a pas prorogé le délai dont il disposait pour répondre à la demande et, une partie seulement de celle-ci ayant été transmise à un autre organisme public, il se trouvait toujours dans l'obligation de répondre à son auteur au plus tard le 14 décembre 2012 relativement à la partie de la demande qui n'avait pas été transmise.
30. Comme nous l'avons déjà expliqué, un organisme public peut, s'il y a lieu, proroger de son propre chef le délai de réponse à une demande de 30 jours, le portant ainsi à un total de 60 jours. S'il estime qu'il pourrait lui falloir davantage de temps, l'organisme peut demander que la Commissaire lui accorde une prorogation.
31. Pour ce faire, l'organisme public doit présenter une demande dûment remplie indiquant les circonstances particulières qui l'empêchent de répondre dans les délais prévus. La Commissaire peut, conformément au paragraphe 11(4), accorder toute prorogation jugée raisonnable en vertu de ces circonstances. Sa décision quant à la prorogation du délai tient tout autant compte de l'importance de respecter le droit de l'auteur d'une demande d'obtenir une réponse dans des délais raisonnables que de la capacité de l'organisme public à répondre adéquatement; il s'agit donc, pour ces raisons, d'une décision particulièrement complexe. L'octroi d'une prorogation par la Commissaire ne confère pas à l'auteur de la demande le droit de porter plainte.
32. Rappelons qu'il est reconnu, aux paragraphes 11(3) et (4) de la *Loi*, que des circonstances particulières peuvent entraver l'observation du délai initial de 30 jours; les organismes publics sont donc autorisés, en vertu de ces paragraphes, à proroger le délai lorsque les circonstances le justifient.

#### **LES EXIGENCES LÉGALES RÉGISSANT LA TRANSMISSION D'UNE DEMANDE OU D'UNE PARTIE DE DEMANDE PAR UN ORGANISME PUBLIC**

33. Lorsqu'il reçoit une demande d'accès, l'organisme public peut déterminer, si les renseignements demandés se trouvent dans des documents relevant d'un autre organisme public, que celui-ci serait mieux placé pour assurer le traitement de cette demande, en tout ou en partie. Dans de tels cas, la *Loi* autorise donc l'organisme public à transmettre la demande ou des parties de celle-ci s'il y a lieu.



34. La transmission de la demande doit, selon l'article 13, s'effectuer dans les 10 jours de la date à laquelle l'organisme public en est saisi, et l'auteur de la demande doit en être avisé aussitôt que possible. L'organisme public à qui la demande est transmise doit pour sa part répondre à l'auteur de la demande dans les 30 jours suivant sa réception.
35. Les deux exemples suivants visent à clarifier les règles régissant les transmissions :
- I. Lorsqu'un organisme public A reçoit une demande, mais la transmet à l'organisme public B dans son intégralité, il n'est plus tenu d'y répondre. Quant à l'organisme public B, il devra répondre à l'auteur de la demande transmise dans les 30 jours de la date à laquelle il l'aura reçue.
  - II. Si l'organisme public A transmet uniquement une partie de la demande, il demeure tenu de répondre à la partie restante dans le délai initial de 30 jours. L'organisme public B, pour sa part, doit répondre de manière indépendante dans les 30 jours suivant la date où il aura reçu la demande transmise.
36. En vertu de la disposition sur l'obligation de prêter assistance figurant à l'article 9 et du paragraphe 13(2) de la *Loi*, il faut indiquer à l'auteur de la demande :
- si celle-ci a été transmise dans son intégralité;
  - dans le cas où une partie seulement de la demande aurait été transmise, de quelle partie il s'agissait;
  - à quel organisme public la demande a été transmise, et à quelle date la transmission a eu lieu;
  - à quelle date il peut s'attendre à recevoir une réponse.
37. Bien que le Ministère ait envoyé une lettre à l'auteur de la demande le 6 décembre 2012, celle-ci expliquait seulement que la demande avait été transmise à un autre organisme public. Le Ministère n'a pas indiqué quelle partie de la demande avait été transmise ni à quel moment son auteur pouvait s'attendre à recevoir une réponse de la part de l'autre organisme public ou de sa part, quant à la partie restante.
38. Le Ministère a par ailleurs dépassé le délai prévu pour la transmission de la demande à l'autre organisme public. La demande a été déposée le 14 novembre 2012. Selon la *Loi*, la transmission aurait dû s'effectuer dans les 10 jours suivant sa réception, ce qui laissait au Ministère jusqu'au 23 novembre au plus tard (puisque le 24 novembre 2012, c'est-à-dire la 10<sup>e</sup> journée, tombait un samedi) pour la transmettre, dans son intégralité ou en partie. Dans

le cas présent, la transmission a eu lieu le 6 décembre, soit 23 jours après la réception de la demande.

39. Par ce retard dans la transmission d'une partie de la demande à un autre organisme public, le Ministère a aussi retardé la production d'une réponse par ce même organisme public.

40. Pour ces raisons, nous jugeons que la transmission d'une partie de la demande par le Ministère ne s'est pas faite de façon opportune, comme le prévoyait le paragraphe 13(1) de la *Loi*, et que la lettre adressée à l'auteur de la demande le 6 décembre ne contenait pas les renseignements requis.

## CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

41. Il incombe à un organisme public de veiller à ce qu'une réponse soit fournie dans des délais raisonnables, c'est-à-dire dans les 30 jours. Si l'organisme en question connaît des circonstances qui l'empêchent de procéder dans les temps, il doit prendre des mesures pour :

- proroger de lui-même le délai de réponse de jusqu'à 30 jours et en aviser l'auteur de la demande, lorsque les circonstances le permettent, conformément au paragraphe 11(3);
- dans des cas particuliers, présenter une demande de prorogation à la Commissaire.

42. Lorsqu'un organisme public ne prend aucune mesure à l'égard d'un délai arrivant à échéance, il peut s'exposer à des plaintes pour ne pas avoir permis l'accès en temps opportun. Ce genre d'organisme ne peut se dérober à ses obligations et doit prendre les mesures requises pour assurer le respect de cette disposition essentielle de la loi.

43. Bien que nous puissions comprendre que le Ministère reçoit chaque mois un nombre important de demandes d'accès à l'information et qu'il prévoyait, dans le cas présent, répondre lorsqu'il le pourrait, il n'a néanmoins ni transmis la demande ni produit de réponse dans les délais prévus. Il a donc failli à ses obligations aux termes de la *Loi* et violé le droit d'accès en temps opportun de l'auteur de la demande.

44. Or, après avoir pris connaissance de l'enquête concernant cette plainte, le Ministère a entrepris de traiter la demande en priorité et a fait parvenir une réponse à son auteur le 29 avril 2013.

45. À la lumière de tout ce qui précède, nous parvenons aux conclusions suivantes :

- a) Le Ministère a failli à son obligation de fournir un accès en temps opportun à l'information en ne répondant à l'auteur de la demande que 136 jours après l'échéance initiale.
- b) Il a dépassé les délais prévus pour la transmission d'une partie de la demande à un autre organisme public.
- c) Il a contrevenu à son obligation de prêter assistance à l'auteur de la demande en ne l'informant pas de l'état de celle-ci.

46. La Commissaire recommande donc, en conformité avec l'alinéa 60(1)h de la *Loi*, que le ministre et les hauts responsables du Ministère la rencontre dès que possible afin de discuter des meilleurs moyens de permettre au Ministère de s'acquitter des obligations légales qui lui incombent en vertu de la *Loi*.

Fait à Fredericton (Nouveau-Brunswick), ce 13 juin 2013.

---

Anne E. Bertrand, c.r.  
Commissaire