

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 : 2011-580-AP-296

Le 26 avril 2013

*Dossier concernant la communication des renseignements concernant le processus d'un lieu du patrimoine*

## 1.0 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* »). Ce rapport fait suite à une plainte déposée auprès du Commissariat le 16 novembre 2011 dans laquelle l'auteur de la demande demandait à la Commissaire de mener une enquête sur l'affaire et de formuler des recommandations en application de la *Loi*, s'il y avait lieu.
2. L'auteur a demandé au ministère du Mieux-être, de la Culture et du Sport (maintenant le ministère du Tourisme, du Patrimoine et de la Culture [« le Ministère »]) le 18 septembre 2011 à obtenir des renseignements sur une affaire précise concernant la conservation du patrimoine. Il souhaitait obtenir l'accès à toute opposition et à tout document justificatif envoyés au Ministre et à tout autre document ou renseignement ayant contribué à la décision du Ministre de ne pas désigner un bâtiment particulier comme lieu du patrimoine provincial aux termes de la *Loi sur la conservation du patrimoine*. (la « demande »)
3. Dans le cadre du traitement de la demande et compte tenu du fait que le Ministère avait reçu des oppositions de deux parties (tiers), le Ministère a entrepris le processus d'avis aux tiers énoncé aux articles 34 à 36 de la *Loi* afin de déterminer si les tiers accepteraient de communiquer leurs renseignements. Le 18 octobre 2011, le Ministère a informé l'auteur de la demande que l'on donnait aux tiers l'occasion de formuler leurs observations au sujet de la possibilité de communication de ces renseignements et que le Ministère rendrait une décision dans les 30 jours suivant cet avis.
4. Le Ministère a remis sa réponse à l'auteur de la demande le 14 novembre 2011. Le Ministère a accordé l'accès à une note d'information, dans laquelle on avait prélevé certains noms et qui comportait les détails de la chronologie et de l'issue du processus de désignation, et il a refusé l'accès à la totalité des oppositions et du matériel justificatif pour les raisons suivantes :

Le paragraphe 35(4) de la *Loi sur la conservation du patrimoine* indique que ces audiences ne sont pas ouvertes au public et que, par conséquent, tout matériel présenté par un opposant à une audience est réputé confidentiel en vertu de ce paragraphe. L'article 5(1) de la *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée* (LDIPVP) stipule que le gouvernement ne peut communiquer des renseignements si une autre loi en interdit la divulgation.

(la « réponse »)

5. L'auteur de la demande n'était pas satisfait de la réponse et il a aussitôt déposé une plainte accompagnée des commentaires suivants :

[traduction]

Voici mes plaintes concernant le refus du Ministre :

[...]

Je soutiens que le Ministère interprète faussement cet élément de la *Loi sur la conservation du patrimoine* et que cette interdiction n'existe pas réellement dans cette loi; la *Loi sur la conservation du patrimoine* ne mentionne pas que la communication de renseignements provenant des audiences est interdite, elle indique seulement que les audiences ne sont pas ouvertes au public. Étant donné que le refus du Ministre ne se fonde pas sur une interdiction figurant dans la *Loi sur la conservation du patrimoine*, mais plutôt sur une fausse interprétation ou une interprétation trop large [...]

Pour le Ministère et dans la *Loi sur la conservation du patrimoine* et la LDIPVP, la transparence est fondamentale pour la confiance du public; l'omission de divulguer les preuves pour la décision du Ministre, sans se fonder sur des raisons impérieuses concernant la vie privée ou la sécurité du public, mine la confiance du public envers la *Loi sur la conservation du patrimoine*, la LDIPVP et la Direction du Patrimoine, Mieux-être, Culture et Sport.

[...]

La transparence est essentielle pour réaliser les objectifs de la Direction du patrimoine énoncés ci-dessous : « *Le fait de faire participer directement le public à l'identification des lieux dont la valeur est exceptionnelle sur le plan du patrimoine et de mettre en place les mesures nécessaires à la conservation de leur caractère particulier est l'un des aspects fondamentaux de ce processus.* [...] Une fois qu'un lieu est proposé officiellement, *le public doit en être averti et un processus d'examen doit être enclenché.* » (italique ajouté) En utilisant ses pouvoirs discrétionnaires que la LDIPVP lui confère pour ne pas rendre publics les renseignements qu'il utilise pour prendre des décisions en matière de patrimoine, le Ministre agit en contradiction avec les objectifs du Ministère;

[...]

[L]'essentiel des faits qui ne sont pas communiqués sans raison valable, ce qui nous mène à la conclusion inévitable que ces faits ne pourraient satisfaire à un examen public [...]

(la « plainte »)

6. Comme dans le cas de toute plainte relative à l'accès à l'information, il importe de comprendre d'abord le contexte dans lequel les documents pertinents ont été produits. La présente affaire porte sur le sort d'un bâtiment historique appelé bibliothèque Memorial. On a annoncé que l'on prévoyait faire construire un nouveau centre d'arts du spectacle, ce qui nécessiterait la démolition de la bibliothèque Memorial. Construite en 1927, la bibliothèque abritait un cénotaphe commémorant les élèves qui ont combattu pendant la Seconde Guerre mondiale. Ce projet a suscité un débat public et attiré l'attention des médias, car certains s'opposaient à la démolition de ce bâtiment qui, selon eux, revêtait une importance historique et culturelle.
7. En février 2011, le Ministre a reçu une demande visant à désigner la bibliothèque Memorial site d'intérêt provincial aux termes de la *Loi sur la conservation du patrimoine*, qui régit la désignation et la préservation des sites historiques de la province. Entrée en vigueur en août 2010, cette loi venait remplacer l'ancienne loi appelée *Loi sur la protection des lieux historiques*. La demande concernant la bibliothèque Memorial a été la première soumise au Ministre sous le régime de la nouvelle loi.
8. En élaborant et en adoptant une nouvelle loi visant à protéger les lieux et sites revêtant une importance historique, le gouvernement a reconnu qu'il y avait un intérêt public inhérent à préserver et à protéger les sites historiques, car ils font partie de notre identité collective et constituent des lieux et monuments qui rappellent comment nos collectivités se sont développées et ont évolué. Dans la *Loi sur la conservation du patrimoine*, on invite ouvertement le public à faire parvenir au Ministre une demande d'examen d'un lieu ou site particulier pour déterminer si celui-ci devrait être reconnu comme lieu de patrimoine d'intérêt provincial. Ce processus permet aussi aux membres du public de présenter leurs commentaires s'ils sont en désaccord avec une éventuelle désignation.
9. Les personnes intéressées peuvent demander au Ministre d'envisager de désigner un lieu précis comme lieu d'intérêt historique provincial en faisant parvenir un formulaire de demande dûment rempli.
10. Le Ministre procède ensuite à l'examen de la situation et peut, à son entière discrétion :
  - a) refuser la demande et fournir à l'auteur de la demande les raisons de sa décision; ou
  - b) accepter la demande et entamer le processus d'intention de désignation.

11. Le Ministre peut aussi entamer le processus d'intention de désignation de son plein gré. À notre avis, pour satisfaire à ces dispositions, le Ministre doit prendre une première décision qui montre son intérêt de désigner un lieu ou un bâtiment particulier.
12. Si le Ministre décide d'accepter la demande, le Ministère fait publier un avis public d'intention de désignation, qui ouvre la partie publique du processus public et invite la population à débattre de la question. Toute partie intéressée qui est en désaccord avec cette intention peut déposer ses oppositions auprès du Ministre.
13. Lorsque le Ministre reçoit une opposition, il doit tenir avec la partie qui s'oppose une audience qui n'est pas ouverte au public, comme l'exige la *Loi sur la conservation du patrimoine*. En l'absence d'opposition, le Ministre peut aller de l'avant avec la désignation ou mettre fin à l'affaire.
14. À la fin du processus, le Ministre doit, toujours à son entière discrétion, prendre l'une des décisions suivantes :
  - a) retirer l'intention de désignation et fournir à l'auteur de la demande les raisons de sa décision;
  - b) aller de l'avant avec la désignation en utilisant un arrêté de désignation.
15. Le Ministre a alors l'obligation légale de publier un avis public indiquant, dans le premier cas, que l'avis d'intention de désignation a été retiré en fournissant les raisons étayant cette décision ou, dans le deuxième cas, que l'arrêté de désignation est émis.
16. Dans l'affaire dont nous avons été saisis, le Ministre a reçu une demande visant à désigner la bibliothèque Memorial site d'intérêt provincial aux termes de la *Loi sur la conservation du patrimoine* et a décidé, dans un premier temps, d'aller de l'avant avec le processus de désignation.
17. Le 13 mai 2011, il a signé un avis d'intention de désigner la bibliothèque Memorial comme lieu du patrimoine provincial et a transmis l'avis public requis.
18. Au cours de notre enquête, on nous a informés que la publication de l'avis d'intention de désignation ne signifie pas forcément que le Ministre a la réelle intention d'effectuer la désignation, et ce, même si on peut soutenir qu'il a mené une première évaluation de l'affaire et qu'il a décidé d'agir en ce sens.

19. Nous avons l'impression que le libellé de l'avis d'intention de désignation voulait dire que le Ministre était prêt à la désignation sauf si des oppositions étaient déposées en vue de changer cette intention; toutefois, ce n'est pas forcément le cas. Même l'auteur de la demande savait que le processus fonctionnait ainsi, car il avait compris que le Ministre avait annulé la décision qu'il avait prise le 25 mai et dans laquelle il nommait la bibliothèque Memorial comme lieu du patrimoine provincial.
20. Il est par ailleurs clair que le Ministre avait d'abord décidé d'aller de l'avant avec le processus de désignation, soit de son propre chef ou lors de la réception d'une demande à cette fin qu'il a acceptée. Une fois que le processus a suivi son cours, y compris la tenue de l'audience pour la présentation des éventuelles oppositions, le Ministre prend une décision sans appel concernant la désignation. Nous pouvons comprendre que le retrait d'une décision initiale concernant la mise en œuvre d'une désignation, après la tenue d'audiences au regard des oppositions, indique, pour le grand public, un changement de décision quant à la désignation. C'est pour cette raison que nous jugeons que la *Loi sur la conservation du patrimoine* a été rédigée de manière à obliger le Ministre à étayer sa décision de ne pas aller de l'avant avec la désignation après avoir approuvé une demande à cette fin et publié un avis d'intention de désignation, comme dans le cas présent.
21. Dans la présente affaire, le Ministre a reçu des oppositions au processus d'intention de désignation dans le délai prescrit de 30 jours et il a tenu des audiences, comme il devait le faire. Ces audiences se sont déroulées au début du mois d'août 2011, et le Ministre a par la suite retiré l'avis d'intention de désignation et publié un avis à cet effet le 10 août 2011. En agissant ainsi, le Ministre a établi que, même si le bâtiment présentait une valeur patrimoniale, il ne s'agissait pas d'un site d'intérêt provincial.
22. C'est à ce moment que l'auteur de la demande a voulu savoir pourquoi le Ministre avait décidé d'annuler la désignation et, comme il n'obtenait aucune réponse, il a déposé une plainte à cet égard. Quant à l'analyse finale, il voulait simplement comprendre pourquoi le Ministre avait décidé de retirer l'avis d'intention de désignation de la bibliothèque Memorial.

## 2.0 PROCESSUS RELATIF AUX PLAINTES DÉPOSÉES AUPRÈS DE LA COMMISSAIRE

23. Comme dans le cas de toute plainte faisant l'objet d'une enquête du Commissariat, nous tentons 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*. Le processus de règlement informel offre aux organismes publics et aux auteurs de demandes des conseils en vue de leur permettre de mieux comprendre la législation et de favoriser un règlement satisfaisant des plaintes.
24. Si, après un premier examen de la plainte, nous constatons que l'organisme public n'a pas entièrement rempli ses obligations dans sa réponse à une demande, nous collaborons avec lui et l'incitons à faire parvenir une « réponse révisée » à l'auteur de la demande comme moyen de régler la plainte de manière informelle. La réponse révisée doit comporter tous les éléments d'une réponse en bonne et due forme aux termes de l'article 14 de la *Loi*. La Commissaire examine la réponse révisée avant qu'elle ne soit envoyée à l'auteur de la demande et accorde à l'organisme public une autre occasion d'émettre une réponse à la demande conformément à la *Loi*. Si la réponse révisée parvient à apaiser les inquiétudes de l'auteur de la demande, la plainte est résolue avec succès. Dans le cas contraire, la Commissaire réexamine l'affaire au complet et établit les étapes nécessaires pour la conclure. (*Remarque* : On trouvera la description complète des étapes en cause dans le processus de règlement informel de la Commissaire à l'**annexe A** du présent rapport.)

### 2.1 RÈGLEMENT INFORMEL DU PRÉSENT CAS

25. Nous avons commencé notre travail par un examen de certains documents pertinents qu'on nous a permis d'examiner et nous avons rencontré les représentants du Ministère entre décembre 2011 et novembre 2012. Au cours du processus de règlement informel, nos efforts visaient à faire participer le Ministère à des discussions portant non seulement sur l'issue habituelle du processus de désignation des sites patrimoniaux et l'application des dispositions précises de la *Loi*, mais aussi sur l'intention et l'esprit de la *Loi*, laquelle promeut la transparence et la responsabilité dans les activités publiques des organismes publics.
26. Nos premières discussions avec le Ministère étaient principalement axées sur le fait que, selon son interprétation du paragraphe 35(4) de la *Loi sur la conservation du patrimoine*, les audiences du Ministre avec les parties ayant déposé les oppositions ne sont pas

ouvertes au public. Nous nous sommes demandé si cette disposition voulait dire que tous les renseignements ayant trait à l'opposition bénéficiaient d'une protection contre la communication. Selon nous, il s'avérait trop restrictif d'interpréter la tenue d'audiences à huis clos comme motif permettant le refus automatique d'accès à tous les renseignements sur le sujet d'une opposition. Ce refus d'accès allait par ailleurs à l'encontre du droit d'accès général conféré par la *Loi*. Les discussions tenues avec le Ministère se sont poursuivies tout au long de notre enquête et étaient essentiellement fondées sur les interprétations divergentes et l'interaction entre les deux lois en cause dans cette plainte.

27. Le Ministère nous a finalement fourni, aux fins d'examen, tous les documents pertinents ainsi que ceux trouvés ultérieurement et qui n'avaient pas été inclus dans le traitement initial de la demande. Il s'agissait d'avis juridiques fournis au Ministère. Bien que le Ministère ait refusé de nous fournir ces documents aux fins d'examen [en vertu du paragraphe 70(1)], il a tout de même collaboré avec nous et a dressé une liste expliquant la nature des renseignements figurant dans ces documents. Le contenu de cette liste était suffisant pour nous permettre de trancher la question. Cette liste nous a permis de confirmer que les renseignements figurant dans les documents bénéficiaient du privilège des communications entre client et avocat.

### **Réponse révisée – Février 2013**

28. Dans le cadre de ce long mais important processus de règlement informel, après l'examen de l'ensemble des documents et des discussions sur l'interprétation et l'application des dispositions de la *Loi* et de la *Loi sur la conservation du patrimoine*, le Ministère était disposé à fournir à l'auteur de la demande une réponse révisée pour régler la plainte de façon informelle, ce qu'il a fait en février 2013.
29. Même si l'avis d'intention de désignation du Ministre ne signifie pas nécessairement que ce dernier est prêt à désigner la bibliothèque Memorial comme lieu du patrimoine, nous avons examiné les documents pertinents pour repérer des renseignements qui viendraient répondre aux interrogations de l'auteur.
30. Toutefois, dans les faits, il n'existait aucun document qui montrait comment le Ministre en était arrivé à sa décision, exception faite de la note d'information qui avait été fournie à l'auteur de la demande au départ.



31. La réponse révisée a fourni à l'auteur de la demande quelques renseignements supplémentaires, mais visait principalement à clarifier le processus de désignation des sites patrimoniaux entrepris dans le cas présent :

[traduction]

[...]

Le ministère du Tourisme, du Patrimoine et de la Culture aimerait aussi profiter de l'occasion pour apporter des précisions sur le processus de désignation aux termes de la *Loi sur la conservation du patrimoine*, en particulier la partie concernant la décision du Ministre de publier un avis d'intention de désignation d'un site ou d'un bâtiment précis.

Lorsque le public fait parvenir une proposition de désignation d'un site, le Ministre peut rejeter la demande et exposer ses motifs ou publier un avis d'intention de désignation du lieu. La publication de l'avis d'intention de désignation ne signifie pas que le Ministre a l'intention réelle de procéder à la désignation. S'il juge qu'il y a divergence d'opinions au regard de la désignation, le Ministre peut décider de déposer un avis d'intention de désignation dans lequel on indique au public de faire parvenir ses oppositions formelles au Ministre pour expliquer son point de vue. Une audience à huit clos a ensuite lieu entre le Ministre et l'opposant. Ce n'est qu'après l'audience ou si aucun avis d'opposition n'est déposé que le Ministre peut désigner un lieu comme lieu patrimonial provincial ou retirer l'avis d'intention de désignation.

(la « réponse révisée »)

32. À notre avis, bien qu'il ne soit pas nécessaire, dans la réponse révisée, de fournir à l'auteur de la demande les réponses qu'il souhaitait obtenir, puisqu'elles ne figuraient pas dans la note d'information, cette réponse révisée constituait tout de même une réponse franche quant à la demande et était conforme à la *Loi*.
33. Compte tenu des circonstances, nous avons ensuite invité l'auteur de la demande à nous présenter ses commentaires sur la réponse révisée.
34. Naturellement, l'auteur de la demande n'était pas satisfait de la réponse révisée, car elle ne comprenait pas les réponses qu'il recherchait. De plus, l'auteur de la demande n'était pas d'accord sur le fait que les documents restants devraient être protégés contre la communication.

35. En conséquence, nous avons mené une enquête formelle, dans laquelle nous avons étudié l'affaire au complet une nouvelle fois avant de publier le présent *Rapport des conclusions de l'enquête*.

### **3.0 EXAMEN ET ANALYSE DU PROCESSUS ET DE LA RÉPONSE DU MINISTÈRE**

#### **3.1 EXAMEN DES DOCUMENTS PERTINENTS**

36. L'auteur de la demande voulait savoir pourquoi le Ministre avait décidé de retirer l'avis d'intention de désignation relatif à la bibliothèque Memorial et a demandé à avoir accès aux renseignements qui lui permettraient d'obtenir des réponses. Au départ, le Ministère avait cerné les documents suivants comme étant pertinents au regard de la demande :
- a) les oppositions et les documents justificatifs soumis par l'un des tiers;
  - b) l'opposition déposée par un autre tiers;
  - c) une note d'information s'adressant au Ministre et expliquant la chronologie du processus de désignation, ainsi qu'une brève explication justifiant pourquoi on avait jugé que le bâtiment ne présentait aucun intérêt provincial.
37. L'auteur n'a eu accès qu'à la note d'information. Selon lui, celle-ci ne comportait aucune explication complète justifiant pourquoi le Ministre a exercé son pouvoir discrétionnaire pour retirer l'avis d'intention de désignation. Par conséquent, notre enquête visait à déterminer s'il y avait d'autres renseignements pouvant être communiqués qui pourraient aider l'auteur de la demande à comprendre comment le Ministre en était arrivé à cette décision.
38. Lors de l'examen des documents, on nous a d'abord fourni seulement certains des documents pertinents, mais ces derniers comprenaient des versions antérieures de la note d'information, qui n'étaient pas directement pertinentes à l'égard de la demande, et nous n'avons trouvé aucun autre document parmi les dossiers du Ministère qui expliquerait la décision du Ministre (ou renfermerait l'information sur laquelle il s'est fondé pour la prendre) d'exercer son pouvoir discrétionnaire pour retirer l'avis d'intention de désigner la bibliothèque Memorial en tant que lieu du patrimoine provincial.
39. Ainsi, parmi les documents qu'on nous a fournis au départ, aucun ne semble contenir d'information sur la façon dont le Ministre en est arrivé à sa décision finale. Nous nous

sommes donc demandé si cette information existait et, le cas échéant, où il serait possible de la trouver.

40. Nous avons examiné l'information qui était à la disposition du public au sujet de la désignation en soi, y compris l'avis d'intention de désignation publié par le Ministre et sa lettre à la personne ayant proposé le bâtiment aux fins de désignation. Nous avons aussi examiné la note d'information qui a été fournie à l'auteur de la demande :

[traduction]

D'après :

- la demande,
- les rencontres initiales avec le demandeur et le propriétaire,
- les audiences tenues à la suite des oppositions de [information prélevée – art. 21],
- la consultation d'autres intervenants,
- d'autres renseignements;

il a été déterminé que, bien que le bâtiment revête une valeur patrimoniale, elle n'est pas significative à l'échelle provinciale.

Il s'agit certes d'un bâtiment intéressant de l'architecte Andrew Cobb, mais il ne s'agit en aucun cas du dernier exemple survivant ni même du meilleur exemple du style néo-Tudor ou du travail de l'architecte. Le bâtiment adjacent, le Flemington Building, a aussi été conçu par Andrew Cobb.

Après discussion avec [information prélevée – al. 26(1)a)], il a été déterminé que la nature commémorative du bâtiment ou de certaines de ses parties, quoiqu'elle soit importante, ne lui confère pas une importance à l'échelle provinciale.

Nombreux sont les étudiants de Mount Allison et les résidents de Sackville qui ont été, à divers degrés, en relation avec le bâtiment. Or, encore une fois, cela ne lui confère pas une importance à l'échelle provinciale.

41. Nous considérons que la note d'information était certes indicatrice de certains facteurs dont le Ministre peut avoir tenu compte pour prendre sa décision, mais nous comprenons cependant en quoi l'auteur de la demande a pu être insatisfait. En effet, ce document n'énonçait pas comme tel les facteurs qui ont pu être jugés pertinents ni la façon dont le Ministre les a pesés et étudiés afin d'en arriver à la décision finale de ne pas ordonner la désignation. Bref, la question de savoir comment le Ministre a exercé son pouvoir discrétionnaire pour déterminer que le bâtiment en question ne revêtait pas une importance à l'échelle provinciale est demeurée sans réponse.

42. Nous avons donc poursuivi notre discussion avec le Ministère et avons finalement obtenu le droit d'examiner les oppositions et le matériel à l'appui ainsi que la liste descriptive des avis juridiques qui lui ont été fournis.
43. Nous avons demandé au Ministère d'approfondir sa recherche pour trouver d'autres documents susceptibles de renfermer des indications sur le processus décisionnel que suit le Ministre, recherche qui s'est avérée vaine. Aucun n'indiquait comment le Ministre en était venu à sa décision, hormis les documents pertinents suivants : la note d'information, les dossiers d'opposition et les avis juridiques.

#### **4.0 ANALYSE DE LA DÉCISION DE REFUSER L'ACCÈS**

44. La présente plainte a été déposée par l'auteur de la demande parce qu'il était insatisfait de la décision de lui refuser l'accès à l'information sur le retrait de l'avis d'intention de désignation de la bibliothèque Memorial en tant que lieu du patrimoine provincial. Il était effectivement préoccupé par le fait que, selon cette façon de faire, deux organismes financés par l'État – le Ministère et l'université – puissent sceller l'issue du processus de désignation des lieux du patrimoine à *huis clos* sans préciser ce sur quoi le Ministre s'est fondé pour en venir à sa décision, surtout qu'il a décidé ici de ne pas ordonner la désignation après la tenue des audiences à huis clos.
45. En vertu de la *Loi*, les organismes publics sont tenus de faire preuve de transparence et d'ouverture à propos de la façon dont ils mènent leurs activités, sous réserve uniquement des exceptions précises et limitées prévues aux articles 17 à 33. Il y a un intérêt public inhérent au fait de reconnaître et de protéger les lieux revêtant une importance historique, auquel se greffe un intérêt public tout aussi inhérent à comprendre les raisons qui ont poussé le Ministre à décider de désigner ou non un bâtiment ou un lieu proposé ou encore à revenir sur sa décision.
46. Dans la présente affaire, le public a aussi manifesté, notamment dans les médias ainsi que dans le cadre de la présente demande, un intérêt à comprendre les raisons ayant motivé la décision du Ministre. L'auteur de la demande cherchait d'ailleurs plus particulièrement à comprendre ce qui a pu se produire entre l'avis initial de désignation publié en mai 2011 et la décision du Ministre de retirer son intention en août 2011 au motif que le bâtiment ne méritait pas cette désignation, car il ne revêtait pas une importance à l'échelle provinciale.

#### 4.1 Application du paragraphe 5(1) de la *Loi* et du paragraphe 35(4) de la *Loi sur la conservation du patrimoine*

47. La question au cœur de cette affaire consiste à déterminer si la disposition sur le huis clos figurant dans la *Loi sur la conservation du patrimoine* a eu des répercussions sur les droits d'accès de l'auteur de la demande aux dossiers d'opposition.

48. Lorsque la divulgation ou la protection de renseignements détenus par un organisme public pourrait être régie par une autre loi, il est toujours judicieux de vérifier d'abord, en plus des dispositions de la *Loi*, le paragraphe 5(1) de la *Loi* :

5(1) Le responsable d'un organisme public refuse de donner accès à des renseignements que vise la présente loi ou de les communiquer si leur accès ou leur communication fait l'objet d'une interdiction ou d'une restriction par une autre loi de la province.

49. Cette disposition établit une exception obligatoire à l'accès et à la communication lorsque les renseignements sont régis par la *Loi* et qu'une autre loi limite ou empêche l'accès à ces renseignements ou leur communication. Le paragraphe 5(1) présuppose un droit d'accès en vertu de la *Loi*, mais reconnaît que d'autres lois peuvent prévoir des dispositions qui limitent ce droit. Ainsi, lorsqu'une autre loi interdit explicitement ou limite la communication d'une information qui est également visée par la *Loi*, il n'y a pas de droit d'accès à cette information aux termes de la *Loi*.

50. Nous avons alors examiné les articles 34 et 35 de la *Loi sur la conservation du patrimoine*, qui décrivent le processus d'opposition et d'audiences qui s'enclenche quand un avis d'intention de désignation est publié :

##### **Opposition**

34 Dans les trente jours de la date à laquelle l'avis d'intention a été rendu public en application de l'alinéa 32(1)b), toute personne peut s'y opposer en donnant au Ministre et au propriétaire visé un avis d'opposition motivé – au moyen de la formule fournie par le Ministre – énonçant tous les faits pertinents.

##### **Audience**

35(1) Si un avis d'opposition lui est donné en vertu de l'article 34, le Ministre convoque une audience dès que l'occasion se présente pour examiner la question.

(2) Le Ministre donne un avis d'audience à la partie opposante au moins dix jours avant l'audience.

(3) L'avis d'audience précise les date, heure et lieu de l'audience.

(4) L'audience est à huis clos.

51. Nous nous sommes penchés sur les dispositions relatives à la désignation des lieux du patrimoine provincial figurant dans la *Loi sur la conservation du patrimoine* ainsi que sur le formulaire d'opposition fourni par le Ministère en vue de revoir son interprétation. Nous estimons que le paragraphe 35(4) ne devait pas faire l'objet d'une interprétation aussi large, qui a créé une exclusion générale de toutes les oppositions soumises au Ministère dans le cadre du processus de désignation.
52. D'après notre analyse, le libellé de l'article 34 ne fait que donner la possibilité à quiconque de faire connaître au Ministre son opposition à la désignation potentielle d'un site en tant que lieu du patrimoine provincial; toutefois, rien dans la façon dont il est rédigé n'indique que l'opposition est soumise à titre confidentiel ni qu'elle sera traitée de manière confidentielle. De plus, toute opposition présentée doit, aux termes de l'article 34, être remise à la fois au Ministre et au propriétaire du site dont on envisage la désignation. Ces faits viennent donc étayer notre point de vue, soit que les oppositions ne sont pas soumises au Ministre sous le sceau de la confidentialité, car elles sont aussi fournies à un tiers.
53. En outre, le formulaire d'opposition créé par le Ministère pour les besoins de l'article 34 ne renfermait aucune clause de confidentialité ni aucune mention en ce sens. Il ne comportait qu'un avis sur l'audience qui s'ensuit de l'opposition :

Sous [l'article] 35 de la *Loi sur la conservation du patrimoine*, une audience sera convoquée pour examiner l'opposition et un avis précisant la date, l'heure et le lieu sera transmis 10 jours en avance.
54. Nous avons également souligné le fait qu'une simple mention « Confidentiel » ne suffit pas en soi à ce que le matériel soit réputé comme tel et que la confidentialité d'un document doit toujours être corroborée.
55. Par conséquent, rien dans le libellé de l'article 34 et dans le contenu du formulaire d'opposition produit par le Ministère ne traitait de la question de la nature confidentielle des oppositions présentées aux termes de cette disposition. Le législateur avait la possibilité de restreindre ou d'interdire l'accès potentiel aux oppositions en soi et leur communication, mais il a choisi de ne pas le faire.
56. Nous étions d'avis que l'application du paragraphe 35(4) de la *Loi sur la conservation du patrimoine* de concert avec le paragraphe 5(1) de la *Loi* ne mettait pas en place une

- exclusion globale de toutes les oppositions et que l'interprétation de ces dispositions en ce sens n'est pas conforme avec les fins et les intentions de la *Loi*.
57. Le matériel fourni en lien avec les oppositions était certes destiné à une audience à huis clos, mais nous demeurions préoccupés par le fait de pousser plus loin cette exclusion du public de manière à retirer complètement le droit d'accès à l'information figurant dans les documents sur les oppositions. Dans certains cas, il peut assurément y avoir de bonnes raisons de protéger l'identité de la ou des personnes s'étant opposées à une désignation possible, mais nous nous sommes demandés s'il était nécessaire de retenir sans exception l'intégralité du matériel lié aux oppositions.
  58. Comme nous l'avons suggéré, il se peut que ce matériel renferme des renseignements délicats ou confidentiels (comme des renseignements financiers ou des opinions personnelles de tiers), mais ce n'est pas nécessairement le cas. À titre d'exemple, des renseignements sur l'âge, l'histoire et les utilisations précédentes du bâtiment ou du site n'auraient pas à être protégés, et un droit d'accès serait rattaché à ce type d'information.
  59. Nous estimions donc qu'il fallait parvenir à concilier le processus de désignation en entier et l'intérêt du public à pouvoir comprendre le raisonnement dont le Ministre s'est servi dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire pour établir si le site revêt ou non une importance à l'échelle provinciale.
  60. En toute conformité avec les fins et les intentions de la *Loi*, nous avons jugé que l'application du paragraphe 35(4) de la *Loi sur la conservation du patrimoine* de concert avec le paragraphe 5(1) de la *Loi* ne mettait pas en place une exclusion globale de toutes les oppositions présentées sous le régime de l'article 34 de la *Loi sur la conservation du patrimoine*. Le Ministère en a convenu et a reconsidéré sa réponse quant à la communication des documents concernés.
  61. Ce faisant, le Ministère a réexaminé attentivement le matériel lié aux oppositions et les observations présentées par des tiers au regard de sa communication. Dans sa réponse révisée, le Ministère a refusé l'accès aux documents en se fondant sur l'alinéa 22(1)b) de la *Loi*, car ils comportaient des renseignements confidentiels d'ordre commercial appartenant à des tiers.
  62. À la lumière de ce qui précède, nous considérons que la disposition sur les audiences à huis clos figurant au paragraphe 35(4) de la *Loi sur la conservation du patrimoine*

n'interdisait ni ne restreignait réellement la communication de l'information en question. Par conséquent, nous avons informé le Ministère que les documents étaient assujettis au paragraphe 5(1) de la *Loi*, ce qui signifie que nous devons déterminer si l'auteur de la demande avait un droit d'accès à l'information en question d'après les règles sur l'accès et la communication prévues dans la *Loi*, et non d'après la *Loi sur la conservation du patrimoine*.

63. À la suite de cet exercice, le Ministère a pu retenir certains renseignements en fonction des exceptions à la communication figurant dans la *Loi* dont nous discuterons ci-après.
64. Dans notre analyse finale, nous nous sommes montrés d'accord avec l'utilisation de ces exceptions à la communication, mais nous sommes tout de même préoccupés, au même titre que l'auteur de la demande, par le fait que le processus de désignation régi par la *Loi sur la conservation du patrimoine* devrait être plus transparent et permettre au public de comprendre la façon dont le Ministre exerce son pouvoir discrétionnaire pour décider si un lieu ou un site donné doit obtenir ou non la désignation de lieu du patrimoine provincial.
65. Le fait de ne pas rendre compte correctement de la façon dont un organisme public mène ses activités au nom du public entrave les droits d'accès et peut, comme le montre la présente affaire, empêcher un membre intéressé du public de pouvoir étudier dans le détail et de comprendre la décision du Ministre.

#### **4.2 Alinéa 22(1)b) – Renseignements confidentiels d'ordre commercial d'un tiers**

66. Parmi les exceptions invoquées dans la réponse révisée se trouve celle de l'alinéa 22(1)b), une exception obligatoire à la communication de renseignements d'ordre commercial appartenant à un tiers :

22(1) Le responsable d'un organisme public refuse de communiquer à l'auteur de la demande des renseignements qui révéleraient :

[...]

b) des renseignements d'ordre commercial, financier, professionnel, scientifique ou technique, lesquels ont été fournis à l'organisme public par un tiers, explicitement ou implicitement, à titre confidentiel et sont traités à ce titre de façon constante par le tiers [...]



67. L'alinéa 22(1)b) expose un critère en trois parties permettant d'établir dans quelles circonstances la communication de renseignements d'ordre commercial d'un tiers est interdite. Pour établir que les renseignements ont été retenus comme il se doit en vertu de cette disposition, l'organisme public doit présenter des faits qui appuient chacun de ces trois éléments :
- a) les renseignements font partie d'au moins une des catégories protégées (renseignements d'ordre commercial, financier, professionnel, scientifique ou technique);
  - b) le tiers a fourni les renseignements à l'organisme public;
  - c) les renseignements ont été fournis, explicitement ou implicitement, à titre confidentiel, et le tiers les a systématiquement traités à ce titre.

### **Alinéa 22(1)b)**

#### **Premier élément : renseignements d'ordre financier et technique**

68. En ce qui a trait au premier élément, l'opposition et le matériel à l'appui présentés par l'un des tiers consistaient en des observations sur l'incidence que la désignation de la bibliothèque Memorial aurait sur ses intérêts financiers en mettant en péril un grand projet de construction qui était déjà en branle. À ce titre, nous considérons que le matériel lié à l'opposition constituait des renseignements d'ordre financier.
69. En ce qui concerne l'opposition de l'autre tiers, il s'agissait d'un avis professionnel sur la fonction historique et l'entretien du bâtiment.
70. Quoique la *Loi* ne renferme aucune définition de « renseignements d'ordre technique », nous avons examiné des dispositions semblables dans les lois d'autres provinces et territoires en guise d'orientation. Le Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario a présenté la définition suivante dans l'ordonnance PO-2010 :

[traduction]

Les *renseignements d'ordre technique* sont des renseignements appartenant à un champ de connaissances organisé qui ferait partie des catégories générales des sciences appliquées ou des arts mécaniques. L'architecture, l'ingénierie et l'électronique sont des exemples de champs de cette nature. Bien qu'il soit difficile de définir les renseignements d'ordre technique avec précision, il s'agit habituellement de renseignements préparés par un professionnel du domaine qui décrivent la construction, l'utilisation ou l'entretien d'une structure, d'un processus, d'un équipement ou d'une chose.

71. Nous acceptons et adoptons la définition formulée par la Commissaire de l'Ontario. Étant donné que l'opposition de l'autre tiers consistait en un avis professionnel fondé sur sa connaissance de ce domaine en particulier, nous considérons qu'il s'agissait de renseignements d'ordre technique.
72. Nous estimons que les deux oppositions et le matériel fourni à l'appui consistaient en des renseignements d'ordre financier et technique et que, par conséquent, ils répondaient au premier élément du critère.

**Alinéa 22(1)b)**

**Deuxième élément : fourniture de renseignements par un tiers**

73. Les deux tiers ont présenté leur information au Ministère en réponse à l'avis d'intention de désignation publié à propos de la bibliothèque Memorial. Cette information a bel et bien été soumise par les tiers, ce qui satisfaisait donc au deuxième élément du critère.

**Alinéa 22(1)b)**

**Troisième élément : confidentialité des renseignements**

74. Pour ce qui est du troisième élément, nous devons vérifier si le matériel lié aux oppositions a été fourni par les tiers à titre confidentiel et si ces tiers les ont traités systématiquement à ce titre.
75. Pendant le processus d'avis aux tiers que le Ministère a mis en œuvre, les deux tiers ont indiqué avoir cru comprendre que leur opposition était soumise dans le cadre d'un processus censé être confidentiel. Le formulaire d'opposition et le matériel connexe ne portaient pas la mention « Confidentiel », mais les tiers savaient que l'audience avec le Ministre qui s'ensuivrait se déroulerait à huis clos et s'attendaient donc à ce que leur opposition ne soit pas diffusée hors de ce processus.
76. Puisque les tiers ont décidé de participer au processus de désignation et sachant que, en vertu de la *Loi sur la conservation du patrimoine*, l'audience relative aux oppositions se ferait à huis clos, nous estimons qu'il est logique qu'ils se soient attendus à ce que leurs observations présentées à l'oral et à l'écrit au Ministre soient sous le sceau de la confidentialité. Notre examen de la présente affaire nous permet d'établir clairement que les tiers ont fourni ces renseignements à ce titre. Il est également évident que les tiers ont maintenu cette position et demandé que leurs documents ne soient pas communiqués lorsqu'on les a consultés pendant le processus d'avis aux tiers.

77. Pour toutes ces raisons, nous considérons que les documents d'opposition ont été présentés à titre confidentiel et que les tiers s'attendaient à ce que cette information soit confidentielle. Le troisième élément du critère a donc été satisfait.
78. Par conséquent, le Ministère a rempli le critère en trois parties qu'il devait remplir pour justifier le recours à l'exception prévue à l'alinéa 22(1)b) afin de refuser l'accès aux documents liés aux oppositions dans ce cas-ci; l'affaire ne s'arrêtait toutefois pas là.

### **Autres éléments à considérer**

79. Bien que l'alinéa 22(1)b) constitue une exception obligatoire à la communication qui interdit la diffusion de renseignements délicats d'ordre commercial appartenant à un tiers, d'autres éléments doivent être pris en considération. Le paragraphe 22(3) expose certaines circonstances dans lesquelles cette exception ne s'applique pas, dont deux sont pertinentes à l'égard de la présente affaire :

22(3) Les paragraphes (1) et (2) ne s'appliquent pas dans l'un des cas suivants :

- a) le tiers consent à la communication;
- b) les renseignements sont mis à la disposition du public [...]

80. L'alinéa 22(3)a) prévaut sur l'exception obligatoire à la communication lorsque le tiers consent à la communication.
81. Ainsi, dans la présente affaire, si les tiers avaient consenti à la communication du matériel lié à leur opposition, le Ministère aurait eu à communiquer les documents en question à l'auteur de la demande, conformément à l'alinéa 22(3)a) de la *Loi*.
82. Puisqu'aucun des tiers n'a donné son consentement à cet égard, le Ministère était dans l'obligation de refuser l'accès, car les documents se trouvaient alors visés par l'exception obligatoire à la communication figurant à l'alinéa 22(1)b). La disposition de dérogation de l'alinéa 22(3)a) ne s'appliquait pas dans ce cas-ci.
83. Il y avait aussi la question de savoir si l'opposition et le matériel à l'appui soumis par le premier tiers pouvaient être entièrement protégés en tant que renseignements confidentiels d'ordre commercial appartenant à un tiers si une partie des renseignements était déjà à la disposition du public. On fait ici référence à la disposition

de dérogation de l'alinéa 22(3)b) qui s'applique lorsque les renseignements sont à la disposition du public.

84. Après avoir examiné les oppositions et le matériel à l'appui fourni par les tiers, nous avons constaté que certains renseignements figurant dans le matériel en question étaient du domaine public. Nous nous sommes donc demandé si la communication partielle de certains renseignements présents dans le matériel présenté à l'appui serait de mise.
85. L'un des tiers avait rassemblé et soumis une quantité considérable de matériel à l'appui de son opposition, dont certains renseignements qui étaient à la disposition du public. Puisque cette information était précisément incluse dans le dossier d'opposition et venait l'appuyer, nous estimons que les renseignements à la disposition du public figurant dans le matériel fourni à l'appui ne pouvaient être traités séparément de l'opposition en soi. En effet, en communiquant non pas le matériel à l'appui mais seulement les renseignements à la disposition du public qui y figurent, on ouvre la voie à une déduction possible du contenu de l'opposition en soi ou encore aux suppositions et à une interprétation fautive quant au contenu de l'opposition hors contexte. Qui plus est, ce tiers a certes inclus certains renseignements du domaine public dans son matériel à l'appui, mais il reste qu'il n'a pas mis le contenu de son opposition ni de ce matériel à la disposition du public.
86. Pour toutes ces raisons et vu les attentes du tiers au regard de la confidentialité ainsi que son refus déclaré quant à la communication du matériel qu'il a soumis à l'appui de son opposition, nous jugeons que les renseignements figurant dans ledit matériel ne pouvaient être considérés comme un élément distinct de l'opposition dans son ensemble.
87. Par conséquent, nous considérons qu'il était justifié d'invoquer l'alinéa 22(1)b) pour protéger intégralement les oppositions et le matériel à l'appui.

#### **4.3 Alinéa 27(1)a) – Privilège des communications entre client et avocat**

88. Dans sa réponse révisée, le Ministère a refusé l'accès à deux documents, qu'il a trouvés au cours de sa deuxième recherche, en s'appuyant sur l'exception relative au privilège de la communication entre client et avocat prévue à l'alinéa 27(1)a) :

27(1) Le responsable d'un organisme public peut refuser de communiquer à l'auteur de la demande :

a) des renseignements protégés par le privilège des communications entre client et avocat [...]

89. Le principe du privilège des communications entre client et avocat a été mis au point afin de permettre une communication libre et franche entre les avocats et leurs clients, et il s'agit d'une composante intégrale étayant l'administration de notre système de justice. L'un des principes fondamentaux de ce privilège est qu'il appartient exclusivement au client, et que seul ce dernier peut y renoncer (R. c. McClure, [2001] 1 R.S.C. 445, 2001 CSC 14 aux dispositions 33 à 37).
90. Cette exception permet de protéger les communications entre un organisme public et ses conseillers juridiques.
91. Il s'ensuit que l'exception liée au privilège des communications entre client et avocat est discrétionnaire, car c'est à l'organisme public qu'appartient le privilège et qu'il lui revient donc la décision, à son entière discrétion, d'y renoncer ou non.
92. Nous devons d'abord déterminer si l'information entrant dans le champ d'application de cette exception et, dans l'affirmative, si le Ministère avait exercé convenablement son pouvoir discrétionnaire lorsqu'il en est arrivé à la décision de refuser l'accès dans la présente affaire.
93. Les deux documents en question consistaient en des communications entre le Ministère et son conseiller juridique et portaient sur la fourniture d'avis juridiques en lien avec le processus de désignation des sites patrimoniaux. Puisque le Ministère traitait pour la première fois le dossier d'un lieu proposé aux termes des dispositions de la nouvelle *Loi sur la conservation du patrimoine*, il s'est tourné vers son conseiller juridique pour obtenir des indications sur les processus de proposition et d'opposition. D'après l'information qui nous a été fournie par le Ministère, nous sommes convaincus que ces deux documents consistaient effectivement en des renseignements protégés par le privilège des communications entre client et avocat et qu'ils entrent dans l'exception figurant à l'alinéa 27(1)a). Par conséquent, la communication de ces documents révélerait des avis juridiques confidentiels.
94. En ce qui concerne la question de l'exercice du pouvoir discrétionnaire du Ministère afin de refuser l'accès à ces documents, ce dernier savait qu'il avait l'option de renoncer à son privilège et de permettre la communication des renseignements. Il a décidé, au bout

du compte, de ne pas le faire dans les circonstances, et nous ne voyons rien de répréhensible dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire dans ce cas-ci.

95. Nous estimons donc que la décision du Ministère de refuser l'accès à ces documents en vertu de l'alinéa 27(1)a) était légitime dans la présente affaire.

## 5.0 CONCLUSIONS DE LA COMMISSAIRE

96. Au cours de notre enquête sur la présente affaire, nous avons estimé que l'application combinée que le Ministère avait faite de la disposition sur le huis clos se trouvant au paragraphe 35(4) de la *Loi sur la conservation du patrimoine* et du paragraphe 5(1) de la *Loi* afin de refuser l'accès à toute l'information liée au processus d'opposition, y compris les oppositions comme telles et le matériel à l'appui, constituait une interprétation trop large de ces dispositions. Cette application revient à un refus général de communiquer toute l'information liée au processus d'opposition, ce qui vient à l'encontre du vaste droit d'accès conféré par la *Loi*.
97. À la suite des discussions que nous avons eues pendant le processus de règlement informel, le Ministère s'est montré d'accord avec nous et a revu sa position à l'égard de l'information retenue, comme en témoignait la réponse révisée qu'il a fournie à l'auteur de la demande.
98. Nous considérons que la réponse révisée était conforme à la *Loi* et qu'elle fournissait à l'auteur de la demande une partie des renseignements qu'il voulait obtenir, même si, dans une certaine mesure, elle ne répondait pas à toutes ses questions.
99. Dans la présente affaire, les oppositions et le matériel à l'appui que les tiers ont fournis au Ministère entraient dans le champ d'application de l'exception obligatoire à la communication de renseignements d'ordre commercial appartenant à des tiers prévue à l'alinéa 22(1)b). Puisqu'il s'agissait de renseignements d'ordre financier ou technique que les tiers ont fournis au Ministère en s'attendant à ce qu'ils soient tenus sous le sceau de la confidentialité, ils ont été retenus en bonne et due forme. Les dispositions de dérogation à cette exception, qui figurent aux alinéas 22(3)a) et b), ne s'appliquaient d'aucune façon au matériel des oppositions.
100. Nous considérons également que le Ministère a refusé en toute légalité d'accorder l'accès à deux documents qui consistaient en des avis juridiques qu'il a reçus en lien avec le premier processus de désignation auquel il a pris part sous le régime de la

nouvelle *Loi sur la conservation du patrimoine*. L'exception discrétionnaire à la communication des renseignements protégés par le privilège des communications entre client et avocat figurant à l'alinéa 27(1)a) a été appliquée correctement dans la présente affaire.

101. Cependant, comme nous l'avons mentionné dans nos commentaires ci-dessus, nous demeurons préoccupés par le fait que le Ministère n'avait, dans ses documents, aucune trace du processus décisionnel suivi par le Ministre à la suite des audiences sur les oppositions. Le Ministre a décidé, au bout du compte, de ne pas ordonner la désignation de la bibliothèque Memorial comme lieu du patrimoine provincial, et l'auteur de la demande souhaitait obtenir accès aux raisons qui sous-tendent cette décision.
102. Le fait de ne pas consigner adéquatement les décisions d'un ministère ou d'un ministre relativement aux affaires publiques d'un organisme public revient à retirer le droit du public d'accéder à de tels renseignements. À cet égard, nous encourageons le Ministère, dans les prochains dossiers de désignation de lieux du patrimoine sous le régime de la nouvelle *Loi sur la conservation du patrimoine*, à consigner adéquatement le processus décisionnel suivi par le Ministre et les raisons sur lesquelles il s'est appuyé pour trancher, ce qui garantira une meilleure transparence et responsabilisation et qui permettra de respecter les droits d'accès du public.

### **Aucune recommandation**

103. Nous estimons que le Ministère, de par le processus de règlement informel et la réponse révisée qu'il a fournie à l'auteur de la demande, a répondu à la demande de l'auteur en toute conformité avec les règles contenues dans la *Loi*, et c'est pourquoi nous n'avons aucune recommandation à émettre dans la présente affaire quant à la communication de renseignements supplémentaires.

Fait à Fredericton (Nouveau-Brunswick) ce 26 avril 2013.

---

Anne E. Bertrand, c.r.  
Commissaire

# Annexe A

Affaire : 2011-580-AP-296

Le 26 avril 2013

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

## « Processus relatif aux plaintes »

*La politique de la Commissaire à l'égard du processus relatif aux plaintes est conçue de manière à garantir le respect de la Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée et à encourager la collaboration et la transparence, tout en essayant d'en arriver à une solution satisfaisante pour l'auteur de la demande comme pour l'organisme public, en conformité avec les exigences de la Loi. La différence entre ce que l'on qualifie de processus de règlement informel et une enquête officielle sur la plainte – plus souvent reconnue du public – est expliquée ci-après; l'échéancier prévu y est également mentionné. Ce processus est communiqué à l'auteur de la demande ainsi qu'à l'organisme public lorsqu'une plainte est déposée auprès du Commissariat.*

### **Politique de la Commissaire à l'égard du processus relatif aux plaintes**

À la réception d'une plainte, la Commissaire peut, selon la *Loi*, procéder de deux manières différentes : enquêter sur cette plainte ou prendre toutes les mesures voulues pour régler l'affaire de façon informelle. À toutes fins et intentions, dans le cadre du processus de règlement informel comme dans celui de l'enquête officielle, le travail de la Commissaire constitue une « enquête » sur le bien-fondé de la plainte; lors du processus de règlement informel; cependant, la Commissaire prend toutes les mesures nécessaires pour régler la plainte à la satisfaction de toutes les parties concernées et d'une manière conforme aux objets de la *Loi*. Lorsque cela n'est pas possible, la Commissaire conclut ses travaux par une enquête officielle qui mène à la publication d'un rapport officiel résumant ses conclusions.

Après une analyse détaillée de la *Loi*, dans le strict respect de son objet et de son esprit, la Commissaire a adopté une politique consistant à traiter toutes les plaintes en première instance par voie de règlement informel. Cette approche s'appuie sur la notion selon laquelle il est préférable pour toutes les parties touchées de résoudre les plaintes de manière informelle et de se familiariser davantage avec leurs droits et leurs obligations en vertu des nouvelles dispositions législatives. L'éducation du public au sujet de l'application de cette nouvelle loi est un volet important du mandat du Commissariat. 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.



## Processus de règlement informel

### Étape 1 – Examen

Chaque fois que nous recevons une plainte, nous écrivons à l'auteur de la demande ainsi qu'à l'organisme public pour les informer que la Commissaire aimerait régler le différend de manière informelle, et ce, dans les 45 jours suivant la date de la réception de la plainte par le Commissariat.

Bien qu'il s'agisse d'un processus de règlement « informel », le Commissariat doit étudier dans ses moindres détails le fond de la plainte, dont le contenu de la demande de renseignements initiale et la réponse de l'organisme public. Ces étapes sont les mêmes que celles qui seraient menées dans le cadre de n'importe quel processus d'enquête. Les responsables du Commissariat rencontrent ensuite les cadres de l'organisme public dans le but d'examiner tous les documents pertinents en lien avec la demande. Cet examen peut notamment consister à demander de plus amples renseignements à l'organisme public, renseignements qui nous permettront de déterminer avec certitude quels documents pourraient avoir été négligés et lesquels pourraient s'avérer pertinents à la demande. La rencontre se tient généralement peu de temps après la réception de la plainte, afin que le processus puisse débuter sans délai.

## Processus de règlement informel

### Étape 2 – Conclusions préliminaires

Lorsque la Commissaire estime que l'organisme public a mené des recherches adéquates en vue de donner suite à la demande de renseignements et que les documents pertinents ont été cernés et lui ont été fournis, ou lorsqu'il existe, à son avis, des problèmes relativement à l'application des règles fixées par la *Loi*, problèmes qui empêchent un examen complet de tous les documents pertinents, le Commissariat compare la réponse initiale de l'organisme public à l'ensemble des documents ayant été remis à la Commissaire afin de déterminer si cette réponse était conforme aux exigences de la *Loi*.

La Commissaire transmet ses conclusions préliminaires à l'organisme public par voie écrite. Ce dernier est ainsi informé de l'orientation de l'enquête et, le cas échéant, des questions en suspens devant être abordées avant que nous puissions passer à l'étape suivante, c'est-à-dire l'inviter à faire parvenir une « réponse révisée » à l'auteur de la demande de renseignements. S'il s'avère inutile de produire une réponse révisée, le Commissariat passe à l'étape 4 du processus relatif aux plaintes.

La suggestion d'envisager une réponse révisée émane d'une volonté soutenue de résoudre le différend de manière informelle et de permettre à l'auteur de la demande d'accéder aux renseignements qui devraient, selon la *Loi*, être communiqués.

Si l'organisme public accepte de préparer une réponse révisée, on fixe un délai à l'intérieur duquel la « proposition de réponse révisée » doit être présentée à la Commissaire. Ce délai varie selon la complexité du travail à réaliser pour la préparation de la réponse révisée proposée dans chaque cas.

## Processus de règlement informel

### Étape 3 – Proposition de réponse révisée

Lorsque l'organisme public émet une proposition de réponse révisée, la Commissaire l'étudie afin de s'assurer que cette réponse satisfait aux exigences fixées par la *Loi*. Le cas échéant, elle invite

l'organisme public à la présenter directement à l'auteur de la demande en tant que réponse révisée à la demande de renseignements initiale.

Si la réponse révisée proposée ne satisfait pas aux exigences de la *Loi*, la Commissaire formulera, à l'intention de l'organisme public, d'autres commentaires, afin qu'il parvienne à composer une réponse révisée adéquatement constituée. Il convient par ailleurs de souligner que le rôle de la Commissaire ne consiste pas à préparer ni à fournir une réponse révisée, mais plutôt à inciter l'organisme public à fournir une réponse légitime à la demande d'accès aux renseignements en vertu de la *Loi*.

### **Processus de règlement informel**

#### **Étape 4 – Commentaires de l'auteur de la demande**

Lorsque l'organisme public est prêt à faire parvenir la réponse révisée approuvée à l'auteur de la demande, la Commissaire informe par écrit les deux parties qu'une réponse révisée sera présentée à l'auteur, et l'organisme public la lui envoie directement. Dans les lettres qu'elle adresse aux parties, la Commissaire invite l'auteur de la demande à étudier la réponse révisée et à lui faire parvenir ses commentaires, lui accordant généralement un délai de 10 à 15 jours, selon la complexité de la réponse révisée. Elle procède ensuite à l'examen des commentaires reçus de sa part à ce sujet.

S'il arrive, au contraire, que l'organisme public n'ait pas à présenter de réponse révisée, la Commissaire informe par écrit les deux parties que la réponse initialement fournie à l'auteur de la demande était valable et conforme à la *Loi*. Dans de telles circonstances, elle invite l'auteur de la demande à lui faire parvenir ses commentaires en ce qui concerne les raisons pour lesquelles il a jugé que ce n'était pas le cas, lui accordant généralement un délai de 10 à 15 jours pour s'exécuter, selon la complexité de la réponse reçue. Elle procède ensuite à l'examen de ces commentaires.

Dans l'éventualité où le temps nécessaire à la réalisation des étapes mentionnées jusqu'ici dépasserait le délai prévu de 45 jours, la Commissaire peut, si elle estime qu'il est possible d'en arriver à un règlement satisfaisant en conformité avec la *Loi*, décider de poursuivre le processus de règlement informel. À ce stade, l'échéancier est fondé sur l'achèvement du processus dans le délai de 90 jours fixé par la *Loi* aux fins d'enquête.

Pour les affaires complexes, le délai imparti pour la poursuite des travaux sur une réponse révisée peut être prorogé au-delà de la période de 90 jours afin qu'il soit possible de clore l'affaire. Dans un tel cas, la Commissaire avise par écrit les deux parties de la prorogation du délai fixé, comme l'autorise l'article 72. L'avis envoyé indique le nouveau délai dans lequel l'affaire sera conclue, ainsi que les raisons pour lesquelles cette prorogation est nécessaire – en vue d'en arriver à un règlement informel de la plainte, par exemple.

Il convient de rappeler que notre politique à l'égard du processus relatif aux plaintes repose sur le principe selon lequel il est préférable, pour toutes les parties concernées, de régler les plaintes de manière informelle, et tous les efforts sont déployés, dans le délai imparti (ou son extension, conformément aux dispositions prévues par la *Loi*), pour parvenir à un règlement informel lorsque cela s'avère possible.

## **Processus de règlement informel**

### **Étape 5 – Réponse révisée satisfaisante**

Si l'auteur de la demande est satisfait de la réponse révisée, la Commissaire met fin à son enquête, considérant que celle-ci a été réglée de manière informelle à la satisfaction des deux parties et en conformité avec la *Loi*. Cette conclusion est confirmée par écrit aux deux parties.

Si l'auteur de la demande convient, comme l'affirmait la Commissaire dans ses conclusions préliminaires, que la réponse initiale de l'organisme public était conforme à la *Loi*, la Commissaire met encore une fois fin à l'enquête.

Les deux parties sont informées par écrit de la conclusion de l'affaire par voie de règlement informel à leur satisfaction mutuelle.

Dans les deux situations qui précèdent, la Commissaire n'est pas tenue de déposer un rapport officiel en vertu de l'article 73, car aucune recommandation à l'organisme public en ce qui concerne sa réponse (révisée ou initiale) à la demande de renseignements n'est nécessaire.

## **Processus de règlement informel – enquête officielle**

### **Étape 6 – Réponse révisée insatisfaisante**

Si la Commissaire estime que la réponse révisée de l'organisme public n'est pas conforme à la *Loi* et que l'organisme public décide de ne pas tenir compte des changements proposés à ce titre, ou dans le cas où l'auteur de la demande ne serait pas, à en juger par les commentaires reçus de sa part, satisfait de la réponse révisée, la Commissaire peut décider de poursuivre l'enquête sur l'affaire. Cette étape marque la fin du processus de règlement informel et le début d'un processus d'enquête officiel qui mènera, tôt ou tard, au dépôt d'un rapport officiel en vertu de l'article 73.

Les conclusions de la Commissaire et ses recommandations, s'il y a lieu, sont alors consignées sous la forme d'un rapport officiel transmis aux deux parties. Une copie anonymisée du rapport sera aussi publiée sur le site Web du Commissariat.

Ce processus de plainte, qui vise à trouver une solution satisfaisante en conformité avec les exigences de la *Loi*, est conçu pour encourager la collaboration et la transparence tout en demeurant, en tout temps, confidentiel.