

Office of the Access
to Information and
Privacy Commissioner

New Brunswick



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

Nouveau-Brunswick

RAPPORT DES CONCLUSIONS DE L'ENQUÊTE DE LA COMMISSAIRE
Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée

Affaire : 2013-1315-AP-675

Date : Le 30 octobre 2013

Dossier concernant la communication des renseignements personnels

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 l'affaire.
2. L'auteur de la demande était inscrit au Service des ordonnances de soutien familial, un programme du Ministère chargé de faire respecter et exécuter les ordonnances et les ententes de soutien. Il effectuait des versements de soutien réguliers à date fixe par l'entremise du Service des ordonnances de soutien familial aux termes d'une ordonnance de soutien du tribunal. Lorsque son niveau de revenu a subi une baisse importante, il a pris des mesures pour faire diminuer le montant des versements de soutien en conséquence.
3. Or, comme le montant du soutien avait été fixé par une ordonnance du tribunal, l'auteur de la demande ne pouvait faire modifier le montant de ses versements que par un tribunal, et la date d'audience qu'il a réussi à obtenir allait à plusieurs mois plus tard. Entre-temps, l'auteur de la demande s'est adressé au Service des ordonnances de soutien familial pour voir s'il serait possible de faire diminuer ou interrompre les versements de soutien, ce qui n'a pas pu lui être accordé. À l'audience, le tribunal a tranché en faveur de l'auteur de la demande en réduisant le montant des versements de soutien de façon rétroactive et en ordonnant à l'ex-épouse de rembourser à l'auteur le montant versé en trop.
4. À l'issue de ce long litige au sujet de la pension alimentaire, l'auteur de la demande s'est senti frustré relativement au processus et a voulu savoir comment le Cabinet du procureur général et le ministère de la Justice (le « Ministère ») avaient géré l'affaire. En vertu de la *Loi*, il a donc déposé une demande d'accès à ses propres renseignements personnels détenus par le Ministère depuis le 1^{er} février 2005, une demande que le Ministère a reçue le 27 février 2013 et qui stipulait ce qui suit :

[Traduction]

L'information figurant dans un document écrit, photographié, enregistré ou archivé par des moyens graphiques, électroniques ou mécaniques au ministère de la Justice et du Procureur général, y compris au Cabinet du ministre, au Cabinet du sous-ministre, au bureau du sous-ministre adjoint, à la Direction des services de soutien des programmes et au Bureau régional de Fredericton, Soutien à la famille

– Ordonnances de soutien, ainsi qu'à la Cour du Banc de la Reine, Division de la famille.

(la « demande »)

5. La réponse du Ministère, envoyée le 28 mars 2013, accordait un accès partiel à l'information demandée et comportait les commentaires suivants :

[Traduction]

Le Ministère a mené un examen de ses dossiers et a déterminé qu'il avait en sa possession certains documents qui relèvent de lui et qui ont trait à votre demande.

L'accès à ces documents vous est donc accordé en partie. Les renseignements que vous êtes en droit d'obtenir en vertu de la *Loi* vous sont transmis ci-joints.

Veillez noter que des passages de certains des documents ci-joints ont été prélevés. L'information prélevée est soustraite à la communication, car il s'agit de renseignements personnels relatifs à un tiers; ainsi, elle est retenue en vertu des paragraphes 21(1) et 43(1) de la *Loi*.

Le paragraphe 21(1) énonce ce qui suit : « Le responsable d'un organisme public refuse de communiquer à l'auteur de la demande des renseignements personnels dont la communication constituerait une atteinte injustifiée à la vie privée d'un tiers. » Comme ce sont des renseignements personnels qui ont été prélevés et que leur communication constituerait une atteinte injustifiée à la vie privée d'un tiers, ils sont donc soustraits à la communication et retenus aux termes du paragraphe 21(1). Ils sont également retenus en vertu du paragraphe 43(1) de la *Loi* parce que leur communication n'est pas autorisée aux termes de la section B de la partie 3 de la *Loi*.

Certains documents pertinents à l'égard de votre demande sont retenus dans leur intégralité. Ces documents renferment des renseignements personnels et sont retenus pour les mêmes motifs que ceux mentionnés ci-dessus. Les renseignements visés aux alinéas 4a) et b) de la *Loi* ne sont pas soumis à son application. Ainsi, les renseignements figurant dans les documents judiciaires ou dans les documents ayant trait aux devoirs et aux fonctions du Cabinet du procureur général ont été retenus. L'article 4 de la *Loi* se lit en partie comme suit :

4 La présente loi s'applique à tous les documents qui relèvent d'un organisme public, sauf :

- a) aux renseignements figurant dans les documents judiciaires, les documents des juges, les documents concernant l'administration judiciaire et les documents ayant trait aux services de soutien fournis aux juges ou aux officiels de la cour;

- b) aux documents relatifs aux affaires juridiques relevant des devoirs et des fonctions du Cabinet du procureur général [...]

Les fonctions du Cabinet du procureur général sont énoncées à l'article 2 de la *Loi sur le rôle du procureur général*, qui prévoit ce qui suit :

2 Le procureur général est l'avocat du Conseil exécutif et, à ce titre, il :

- a) s'assure que la gestion des affaires publiques respecte la loi;
- b) exerce les fonctions et est investi des pouvoirs qui lui sont dévolus par la common law dans la mesure où ils s'appliquent au Nouveau-Brunswick; en outre, il s'acquitte des attributions qui, jusqu'à l'entrée en vigueur de la *Loi constitutionnelle de 1867*, incombaient au Cabinet du procureur général de la province du Nouveau-Brunswick et qui relèvent de la compétence de la Législature en vertu des dispositions de cette loi;
- c) exerce les fonctions et s'acquitte des attributions afférentes aux poursuites intentées relativement aux infractions législatives et réglementaires;
- d) conseille le gouvernement sur toutes les questions de droit visant la législation et sur toutes les questions de droit que lui pose le gouvernement;
- e) conseille les sous-ministres sur toutes les questions de droit qui se rapportent à leur ministère respectif;
- f) assure et dirige tous les litiges pour ou contre la Couronne;
- g) conseille le gouvernement sur toutes les questions de nature législative et surveille et rédige toutes les mesures gouvernementales de nature législative;
- h) exerce les autres fonctions que lui confie la Législature ou le lieutenant-gouverneur en conseil.

Certains des documents ayant trait à votre demande qui relèvent du Cabinet du procureur général concernent les affaires juridiques relevant de ses devoirs et fonctions, comme le décrit l'article 2 de la *Loi sur le rôle du procureur général*. Par conséquent, la *Loi* ne s'applique pas à ces documents.

Votre demande étant refusée en partie, vous avez le droit de déposer une plainte au sujet du refus auprès de la commissaire à l'accès à l'information et à la protection de la vie privée ou de déférer l'affaire à un juge de la Cour du Banc de la Reine du Nouveau-Brunswick.

(la « réponse »)

6. L'auteur de la demande a obtenu plusieurs documents dans leur intégralité, la plupart étant de la correspondance entre l'auteur même et les fonctionnaires du Ministère, des relevés de compte du Service des ordonnances de soutien familial ainsi que des documents judiciaires ou juridiques ayant trait à l'affaire dont l'auteur de la demande est l'une des parties. Il a aussi obtenu des copies des entrées pertinentes de rapports sur les activités au dossier du Service des ordonnances de soutien familial ainsi que des copies de correspondance par courriel entre les fonctionnaires du Ministère, dont quelques éléments ont été prélevés. L'accès à certains autres documents a été refusé complètement, mais rien dans la réponse ne permettait d'en connaître la nature.
7. N'étant pas satisfait de la réponse, l'auteur de la demande a déposé une plainte auprès du Commissariat le 10 avril 2013, une plainte qui comportait ce qui suit :
- une question quant à l'identité du tiers en lien avec la demande;
 - l'affirmation selon laquelle le paragraphe 43(1) ne semble pas s'appliquer à une demande de renseignements personnels et que, par conséquent, l'information qui a été retenue en vertu de cette disposition doit être communiquée;
 - une question sur le caractère approprié de la rétention de l'information refusée en vertu des alinéas 4a) et b), car l'auteur de la demande estime que cette information, à tout le moins en partie, n'est pas visée par ces dispositions.
8. Dans sa plainte, l'auteur de la demande a émis l'observation suivante :

[Traduction]

Ce qui me préoccupait, c'était de savoir pourquoi certaines décisions ont été prises à l'égard des demandes que j'ai présentées au Bureau de l'exécution des ordonnances de soutien en 2012. L'objet de ma requête consiste en fait à mieux comprendre comment et pourquoi ces décisions ont été prises et peut-être de permettre des changements constructifs pour les décisions futures. J'ai dû déboursé plusieurs centaines de dollars en intérêts et plusieurs milliers en frais juridiques pour un processus qui aurait dû être très facile à accomplir.

(la « plainte »)

PROCESSUS DE RÈGLEMENT INFORMEL

9. 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 vise à offrir des conseils aux organismes publics et aux auteurs des demandes en vue de leur permettre de mieux comprendre cette loi. Ce processus a été mis en place par notre commissariat conformément à l'esprit de la *Loi* et aux paramètres des pouvoirs d'enquête qui sont conférés à la commissaire en vertu de la partie 5. Nous espérons que, dans tous les cas, ce processus de règlement informel mène à un règlement rapide et satisfaisant des plaintes. (*Remarque* : 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/>.)

10. La première étape entreprise dans le cadre de ce processus consistait à examiner la demande et la réponse afin de déterminer si la réponse satisfaisait aux exigences de la *Loi*. Nous avons également eu des rencontres avec les fonctionnaires du Ministère au cours desquelles nous avons discuté du traitement de la demande et examiné quelques-uns des documents pertinents, y compris ceux qui ont été fournis dans leur intégralité à l'auteur de la demande et l'information qui a été prélevée en vertu du paragraphe 21(1).
11. Malgré nos meilleurs efforts, le Ministère ne nous a pas permis d'examiner l'information qu'il avait refusé de communiquer aux termes des alinéas 4a) et b) et il a refusé de nous fournir des détails sur les documents concernés pour que nous puissions corroborer le fait que le refus dont ils ont fait l'objet en vertu de ces dispositions législatives était justifié. Comme il nous a été impossible de vérifier si les documents ne devaient effectivement pas être communiqués à l'auteur de la demande, le processus de règlement informel a pris fin, et l'affaire fait maintenant l'objet du présent rapport de nos conclusions.

LOI ET ANALYSE

CARACTÈRE SATISFAISANT DE LA RECHERCHE DE DOCUMENTS PERTINENTS

12. Les fonctionnaires du Ministère ont indiqué au Commissariat que, à la réception de la demande, ils ont informé les directions susceptibles d'avoir des documents et des fichiers pertinents à l'égard de la demande de tous les rassembler. Le coordonnateur du droit à l'information a travaillé de concert avec des fonctionnaires des diverses directions (Service des ordonnances de soutien familial, Services aux tribunaux, Cabinet du ministre, Cabinet du sous-ministre et bureau du sous-ministre adjoint) pour veiller à ce que la recherche soit effectuée correctement avant de prendre une décision quant à l'accès aux documents pertinents.

13. Le Ministère semble certes avoir déployé des efforts pour veiller à ce que la recherche de documents pertinents soit exhaustive, mais on ne nous a pas accordé l'accès aux documents pertinents et on ne nous a pas non plus donné d'autres renseignements sur les documents ayant fait l'objet d'un refus complet aux termes des alinéas 4a) et b).
14. Ainsi, nous ne pouvons malheureusement pas juger pour l'auteur de la demande si la réponse était fondée ou non sur une recherche et un examen complets de l'ensemble des documents pertinents.

CONFORMITÉ DE LA RÉPONSE

15. En sa qualité d'organisme public, le Ministère doit veiller à ce que sa réponse à toute demande d'accès à l'information renferme la totalité des détails requis énoncés à l'article 14 de la *Loi*. La réponse doit informer l'auteur de la demande des éléments suivants :
 - si la communication des documents pertinents est accordée ou refusée et les modalités de la communication dans les cas où elle est accordée;
 - dans les cas où la communication de l'information est refusée :
 - si le document n'existe pas ou ne peut être retrouvé;
 - si le document existe, les motifs du refus et la disposition précise de la *Loi* qui s'applique;
 - le nom et les coordonnées d'une personne qui peut répondre aux éventuelles questions de l'auteur de la demande au sujet du refus;
 - le droit de l'auteur de déposer une plainte auprès de la commissaire ou de déférer l'affaire à un juge de la Cour du Banc de la Reine.
16. On a codifié ces exigences dans la *Loi* afin de garantir que l'auteur de la demande reçoive une réponse complète et significative à sa demande d'accès. Cette réponse doit l'aider à comprendre quels renseignements sont liés à la demande et les motifs pour lesquels la communication de l'information est refusée ainsi que l'informer de son droit de porter plainte si la réponse n'est pas satisfaisante et qu'elle mérite d'être revue.
17. En parallèle à ces exigences, la *Loi* prévoit, à l'article 9, une disposition sur l'obligation pour l'organisme public de prêter assistance de manière à ce que l'auteur de la demande reçoive sans délai une réponse adéquate et pertinente à sa demande de renseignements :

- 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.
18. Selon nous, le devoir de prêter assistance doit être rempli tout au long du processus de demande et correspond bien au principe selon lequel la réponse doit aider l'auteur de la demande et répondre de façon exhaustive à la demande présentée.
19. Ainsi, dans la présente affaire comme dans d'autres, le Ministère avait encore le devoir de prêter assistance à l'auteur de la demande au moment où il a émis sa réponse. Cette réponse devait d'ailleurs aborder directement tous les aspects de la demande, comme suit :
- elle devait renfermer une liste de tous les documents considérés comme pertinents à l'égard de la demande;
 - elle devait indiquer quels renseignements identifiés par cette liste de documents pouvaient être communiqués;
 - elle devait comporter des explications, lorsque certains renseignements ne pouvaient être communiqués, quant aux motifs du refus d'accorder l'accès de manière à ce que l'auteur de la demande puisse comprendre comment l'organisme public en est arrivé à cette décision;
 - elle devait indiquer clairement quelle disposition d'exception l'organisme public a invoquée pour refuser l'accès et préciser les raisons pour lesquelles l'exception s'appliquait dans l'affaire concernée, de façon à ce que l'auteur de la demande comprenne pourquoi il ne pouvait avoir accès à certains des renseignements demandés.
20. Dans la présente affaire, le Ministère aurait pu fournir une réponse plus significative.
21. La réponse ne renfermait pas de liste de tous les documents pertinents. Par contre, on y informait l'auteur de la demande que l'accès à certains des renseignements demandés lui était refusé, et on le renvoyait aux articles de la *Loi* que le Ministère a invoqués pour justifier son refus. Certains des documents communiqués comportaient des éléments prélevés et des remarques écrites à la main à propos des articles pertinents de la *Loi* qui s'y appliquaient. Ces efforts étaient certes utiles, mais la réponse du Ministère n'était pas suffisamment détaillée pour être complètement conforme à l'article 14.

22. Des renseignements ont été prélevés dans les documents communiqués à l'auteur de la demande pour une question de protection de la vie privée d'un tiers, mais le Ministère n'a pas expliqué la nature de ces renseignements et en quoi leur communication constituerait une atteinte injustifiée à la vie privée d'une autre personne. Dans la plupart des cas, une simple description du type de renseignements personnels serait suffisante comme explication et ne dévoilerait pas l'identité de la personne concernée (par exemple « Coordonnées personnelles » ou « Renseignements financiers ou bancaires personnels »).
23. En outre, le Ministère a indiqué dans sa réponse que la communication de certains documents était refusée dans leur intégralité pour une question de protection de la vie privée d'un tiers, et nous avons posé des questions à ce sujet lorsqu'aucun document de ce type ne nous a été présenté aux fins d'examen. Les fonctionnaires du Ministère nous ont confirmé qu'il s'agissait d'une erreur dans la réponse et qu'aucun document n'avait fait l'objet d'un refus complet au motif de la protection de la vie privée d'un tiers.
24. En ce qui concerne l'information que le Ministère a retenue en se fondant sur les alinéas 4a) et b) de la *Loi*, ce dernier n'a pas indiqué quel type de documents ont fait l'objet d'un refus total et n'a pas donné d'autres explications quant aux raisons pour lesquelles l'information était protégée par ces dispositions. Si le Ministère avait fourni une liste des documents et des raisons expliquant le refus de les communiquer, l'auteur de la demande aurait été en mesure de comprendre la réponse. Comme cela n'a pas été fait dans cette affaire, l'auteur a obtenu une réponse qui ne répondait tout simplement pas à sa demande, ce qui l'a motivé à déposer une plainte auprès du Commissariat.
25. Même si un organisme public considère que certains documents sont visés par l'article 4, ce qui signifie qu'ils ne sont pas assujettis à la *Loi*, il n'en est pas moins affranchi de son obligation de fournir à l'auteur de la demande une réponse éloquentes quant aux raisons pour lesquelles l'accès aux documents lui est refusé en vertu de cette disposition.
26. De même, s'il est vrai que la *Loi* ne s'applique peut-être pas à certains des renseignements demandés par l'auteur de la demande dans la présente affaire, il n'en demeure pas moins que la *Loi* s'applique à la demande en soi, ce qui signifie que le Ministère est dans l'obligation de fournir à l'auteur de la demande une réponse en bonne et due forme aux termes de l'article 14.

27. Pour toutes ces raisons, nous considérons que le Ministère n'a pas fourni une réponse en bonne et due forme selon les critères énoncés au paragraphe 14(1) de la *Loi*.

DÉCISION DE REFUSER L'ACCÈS

Prélèvement des renseignements demandés – pertinence

28. Dans les documents fournis à l'auteur de la demande, le Ministère a prélevé certains renseignements parce qu'ils n'étaient pas pertinents ou qu'ils ne concernaient pas les renseignements personnels.
29. Pendant notre enquête, les fonctionnaires du Ministère nous ont expliqué qu'ils utilisaient ces deux remarques pour faire la distinction entre les renseignements qui n'étaient pas du tout pertinents au regard de la demande et ceux qui n'avaient pas de lien avec les renseignements personnels de l'auteur de la demande. Nous comprenons certes que le Ministère voulait se rendre utile par ces remarques, mais nous jugeons que cette façon de faire prête quelque peu à confusion, surtout que les deux types de remarques servaient simplement à indiquer que les renseignements prélevés n'étaient pas pertinents à l'égard de la demande.
30. Les renseignements prélevés au motif qu'ils n'étaient pas pertinents comprenaient des détails sur l'absence du bureau de certains employés à certains moments et sur les processus d'approbation de la correspondance devant recevoir la signature du ministre. Les renseignements prélevés parce qu'ils ne concernaient pas les renseignements personnels de l'auteur de la demande, quant à eux, comprenaient des renseignements personnels d'autres personnes (en lien avec d'autres affaires du tribunal de la famille) et de l'information sur le traitement des versements pendant le congé de Noël.
31. Après avoir examiné ces renseignements, nous estimons que le Ministère n'était pas en tort lorsqu'il y a refusé l'accès, car ils ne concernaient pas directement la demande et n'auraient pas fourni à son auteur des détails supplémentaires sur la question du soutien qu'il verse. Nous encourageons toutefois le Ministère à se montrer plus clair à l'avenir en indiquant tout simplement les renseignements qui ne sont pas pertinents à l'égard de la demande.

Prélèvement des renseignements demandés – atteinte injustifiée à la vie privée d'un tiers

32. Le Ministère a invoqué le paragraphe 43(1) de la *Loi* pour justifier le prélèvement des renseignements appartenant à un tiers dans les documents qu'il a communiqués à l'auteur de la demande.
33. Il estime par ailleurs que cette disposition impose des restrictions aux organismes publics pour qu'ils ne communiquent pas de renseignements personnels dans l'exercice de leurs fonctions sauf dans certaines circonstances où ils y sont autorisés, y compris dans les réponses aux demandes d'accès.
34. Le Ministère cherchait avec raison à s'assurer qu'il remplissait toutes ses obligations au regard de la *Loi*, mais il s'est avéré que le recours au paragraphe 43(1) pour refuser l'accès était inopportun et constituait même une source de confusion pour l'auteur de la demande.
35. Le paragraphe 43(1) se lit ainsi :
- 43(1) L'organisme public ne peut utiliser ou communiquer des renseignements personnels que dans la mesure prévue dans la présente section.
36. Nous estimons qu'il faut aborder ce point dans le présent rapport, car nous avons observé la façon dont d'autres organismes publics invoquaient le paragraphe 43(1) pour refuser l'accès à de l'information; les commentaires qui suivent montreront pourquoi cette pratique est erronée et, en fin de compte, inutile.
37. La *Loi* permet à une personne (l'auteur d'une demande) d'accéder à des renseignements personnels en présentant une demande d'accès à l'information en vertu de la **partie 2 (« Droit à l'information »)**.
38. La communication des renseignements personnels figurant dans des documents détenus par un organisme public est régie par des règles stipulées dans la **partie 3 (« Protection de la vie privée »)**. Les règles prévues à la partie 3 concernent non seulement la communication des renseignements personnels, mais aussi la collecte, l'utilisation et la communication de renseignements personnels appartenant à une personne.

39. Les parties 2 et 3 de la *Loi* sont présentées de cette façon, car elles codifient différentes règles servant à orienter les organismes publics dans l'exécution de deux catégories de tâches différentes :
- La partie 2 de la *Loi* oriente l'organisme public quant à la manière de répondre correctement à une demande d'accès et renferme toutes les règles à suivre pour ce faire, comme suit :
 - **Section A** – renferme des règles sur la façon d'obtenir accès à l'information contenue dans les documents que détiennent les organismes publics :
 - la façon de faire une demande;
 - l'obligation pour un organisme public de prêter assistance à l'auteur d'une demande;
 - le délai de réponse s'appliquant à l'organisme public;
 - le contenu obligatoire de la réponse de l'organisme public;
 - les règles favorisant la communication de l'information demandée, sous réserve des exceptions précises et limitées prévues aux dispositions suivantes :
 - **Section B** – exceptions obligatoires;
 - **Section C** – exceptions facultatives.
 - **Section D** – présente le mécanisme par lequel l'organisme public demande à un tiers (personne physique ou morale) s'il consent à la communication de l'information demandée qui lui appartient et, dans la négative, ce dont l'organisme public doit prendre en compte.
 - L'accès d'une personne à ses propres renseignements personnels et aux renseignements personnels ou commerciaux de type confidentiels ou délicats est accordé sous certaines réserves.
 - La partie 3 de la *Loi* oriente l'organisme public sur la question de la protection de la vie privée en exigeant de lui qu'il s'assure que des dispositions législatives lui permettent d'agir et que les procédures et garanties de sécurité qui s'imposent sont en place lorsqu'il gère les renseignements personnels qu'il recueille auprès du public, comme suit :
 - **Section A** – régit tout ce qui concerne la collecte, la correction et la conservation de renseignements personnels par l'organisme public.
 - **Section B** – régit l'utilisation et la communication par l'organisme public des renseignements personnels qu'il a recueillis et qu'il détient dans ses documents afin de veiller à ce qu'il protège la vie privée des personnes à qui

- appartiennent ces renseignements lorsqu'il s'acquitte de son travail auprès d'autres organismes publics ou organisations externes.
- Les règles de la **partie 3** ne régissent pas la réponse de l'organisme public à une demande d'accès.
40. Par conséquent, lorsqu'une demande d'accès est présentée, ce sont les règles de la partie 2 qui régissent la réponse de l'organisme public. Dans le cas où la demande d'accès englobe des renseignements personnels appartenant à une autre personne (c'est-à-dire un tiers [l'auteur de la demande n'est pas considéré comme un tiers]), l'organisme public doit se référer aux règles régissant l'accès figurant dans la partie 2.
41. Les règles qui régissent l'accès aux renseignements personnels de tiers sont d'ailleurs énoncées précisément à l'article 21 de la partie 2. On y indique les circonstances dans lesquelles la communication de ces renseignements constitue et ne constitue pas une atteinte injustifiée à la vie privée d'un tiers. Les paragraphes 21(2) et (3) renferment quant à eux des exemples de types de renseignements personnels dont la communication est réputée constituer une atteinte injustifiée à la vie privée et ceux dont elle n'est pas réputée en constituer une.
42. À l'inverse, l'article 43, qui se situe dans la partie 3 de la *Loi*, énonce les règles de la gestion par un organisme public des renseignements personnels figurant dans ses documents, mais dans le cadre de ses activités quotidiennes plutôt que lorsqu'il traite une demande d'accès. Même si l'applicabilité de la partie 3 est prise en compte pour le moment dans le traitement d'une demande déposée en vertu de la partie 2, nous considérons néanmoins que l'article 43 ne peut être interprété seul, car il stipule qu'un organisme public doit suivre les règles sur l'utilisation et la communication des renseignements personnels, qui sont présentées plus en détail dans la *section B* de la partie 3, où l'on trouve également l'article 46. Ce dernier article énonce les circonstances dans lesquelles un organisme public est autorisé à communiquer des renseignements personnels. Les alinéas 46b) et c), en particulier, permettent la communication aux fins de l'observation d'une loi de la province et en conformité avec une loi de la province, et la réponse à une demande d'accès présentée en vertu de la *Loi* entre dans ces conditions, car il s'agit d'une loi de la province.
43. Nous rappelons toutefois que les règles de la partie 3 ne servent que lorsque l'organisme public envisage la communication de renseignements personnels dans l'exercice de ses fonctions et qu'elles ne sont en aucun cas une orientation pour l'organisme public quant à la communication ou à la protection de renseignements personnels appartenant à un tiers lorsqu'il répond à une demande d'accès.

44. Ainsi, lorsqu'un organisme public traite une demande d'accès qui touche à des renseignements personnels appartenant à un tiers, il ne doit que déterminer si le fait d'accorder l'accès à ces renseignements constituerait une atteinte injustifiée à la vie privée du tiers, ce qui est régi par l'article 21 se trouvant dans la partie 2.
45. Nous jugeons donc inapplicable l'utilisation du paragraphe 43(1) par le Ministère pour justifier une exception à la communication. Cela dit, le Ministère a appliqué cette règle dans le but de refuser l'accès aux renseignements qui étaient, à son avis, protégés en vertu du paragraphe 21(1). Nous allons donc maintenant étudier cette question.

Paragraphe 21(1)

Atteinte injustifiée à la vie privée d'un tiers

46. Le Ministère a prélevé certains renseignements des rapports sur les activités au dossier qu'il considérait comme des renseignements personnels dont la communication constituerait une atteinte injustifiée à la vie privée d'une autre personne. Les rapports sur les activités au dossier sont des documents imprimés tirés de la base de données de gestion des cas du Service des ordonnances de soutien familial servant à consigner les activités dans chacun des dossiers. Dans la présente affaire, l'auteur de la demande et son ex-épouse s'étaient vu attribuer un numéro de dossier, et toute activité en lien avec les versements de soutien était consignée dans la base de données. Au haut de chaque page des documents imprimés figurent le numéro de dossier ainsi que le nom du « payeur » et de la « personne bénéficiaire ». Dans les documents fournis à l'auteur de la demande, on l'y désigne comme le payeur et son ex-épouse y est désignée comme la personne bénéficiaire. Les noms des deux personnes n'ont pas été prélevés des documents fournis à l'auteur de la demande puisque, de toute évidence, il s'agit de renseignements connus par l'auteur de la demande.
47. La plupart des entrées figurant dans les rapports sur les activités au dossier ont été fournies en entier à l'auteur de la demande, mais de nombreuses ont été prélevées aux fins de la protection de la vie privée d'un tiers aux termes du paragraphe 21(1).
48. Après réception de la réponse, l'auteur de la demande s'est enquis auprès du Ministère de l'identité du tiers dans cette affaire et on lui a offert comme réponse que cette information était aussi protégée par la *Loi*. Dans sa plainte, l'auteur de la demande a réitéré sa question sur l'identité du tiers dans ces documents.

49. L'identité d'un tiers peut certes être protégée en vertu du paragraphe 21(1) de la *Loi*, mais il ne s'agit pas d'une règle générale et il faut trancher au cas par cas si le fait de la dévoiler constituerait en soi une atteinte injustifiée à la vie privée du tiers en question.
50. Dans la présente affaire, le même numéro de dossier a été attribué au payeur et à la personne bénéficiaire (l'auteur de la demande et son ex-épouse). Puisque les entrées qui concernaient directement le payeur ont été communiquées, car il s'agissait des propres renseignements de l'auteur de la demande, il est assez évident que les renseignements personnels d'un tiers qui ont été prélevés avaient trait à l'autre personne concernée dans le dossier, à savoir l'ex-épouse de l'auteur de la demande. Compte tenu du contexte, nous ne considérons pas que le dévoilement de l'identité du tiers dans ces circonstances constitue une atteinte injustifiée à la vie privée de l'ex-épouse.
51. Les entrées prélevées donnaient le détail des interactions entre l'ex-épouse – directement ou par l'entremise de son avocat – et le Service des ordonnances de soutien familial. Nous avons examiné ces renseignements dans les documents qu'on nous a fournis au cours de la présente enquête, et nous avons pu établir qu'il s'agissait bel et bien de renseignements personnels appartenant à l'ex-épouse.
52. Pour ce qui est de savoir si la communication de l'information constituerait une atteinte injustifiée à la vie privée de l'ex-épouse, nous sommes en accord avec la décision du Ministère d'avoir protégé ces renseignements. Le Service des ordonnances de soutien familial traite couramment avec des personnes à la suite d'une rupture et agit comme intermédiaire entre les parties dans le but de veiller à ce que les versements de soutien soient effectués. Étant donné que l'auteur de la demande et son ex-épouse étaient en litige à propos des versements de soutien, nous considérons que le Ministère a bien fait de refuser l'accès aux renseignements contenus dans ces entrées, car leur communication aurait constitué une atteinte injustifiée à la vie privée de l'ex-épouse.
53. En plus de prélever ces entrées, le Ministère a aussi prélevé le nom de l'employé qui les a rédigées. Puisque la *Loi* ne protège pas le nom des employés d'un organisme public dans l'exercice de leurs fonctions officielles, nous estimons qu'il ne convenait pas d'invoquer le paragraphe 21(1) pour retenir cette information. Nous remarquons toutefois que les noms d'employés prélevés sont les mêmes que ceux qui figurent aux entrées non prélevées.
54. Enfin, à l'une des entrées, le prénom d'un employé de Revenu Canada, un ministère fédéral, a aussi été prélevé aux termes du paragraphe 21(1). L'information n'étant que le prénom de l'employé, nous considérons qu'il s'agit d'une application inappropriée de

l'exception. Cependant, puisqu'elle ne renseignerait pas davantage l'auteur de la demande, nous n'exigeons pas du Ministère qu'il prenne d'autres mesures pour corriger cette situation précise.

Article 4 : La Loi ne s'applique pas

55. Le Ministère a prélevé de l'information dans les documents fournis à l'auteur de la demande et a retenu intégralement d'autres documents en invoquant l'alinéa 4a) en plus de refuser l'accès complet à des documents en invoquant l'alinéa 4b).
56. L'article 4 se lit comme suit :
- 4 La présente loi s'applique à tous les documents qui relèvent d'un organisme public, sauf :
- (a) aux renseignements figurant dans les documents judiciaires, les documents des juges, les documents concernant l'administration judiciaire et les documents ayant trait aux services de soutien fournis aux juges ou aux officiels de la cour;
 - (b) aux documents relatifs aux affaires juridiques relevant des devoirs et des fonctions du Cabinet du procureur général [...]
57. Le Ministère nous a expliqué que la façon dont il conçoit l'alinéa 4a) l'a amené, dans cette affaire, à refuser l'accès à tout renseignement relatif aux instances judiciaires et aux officiels de la cour. Il a par ailleurs refusé de nous fournir des précisions sur l'information retenue et sur les raisons pour lesquelles il a décidé qu'elle était visée à cette disposition.
58. Quant aux documents que le Ministère a refusé de communiquer aux termes de l'alinéa 4b), il ne s'est pas montré disposé à nous fournir des détails sur les types de documents dont il s'agissait ni des motifs pour lesquels il a invoqué cette disposition pour y refuser l'accès pour les mêmes raisons.
59. Le Ministère demeure convaincu que, lorsqu'un organisme public décide que la *Loi* ne s'applique pas à certains renseignements, le Commissariat n'a pas le pouvoir de faire une enquête à cet égard. Ce n'est pas la première fois que le Ministère refuse de nous laisser enquêter parce qu'il soutient que la *Loi* ne s'applique pas à certains renseignements. Nous avons expliqué les raisons de notre désaccord avec cette interprétation dans des rapports des conclusions produits à l'intention du Ministère, entre autres très récemment dans les rapports **2012-855-AP-430** et **2012-1006-AP-510**.

60. Pour résumer notre raisonnement tel que nous l'avons exposé dans ces rapports, notre interprétation se fonde sur les principes fondamentaux de la *Loi*, mais surtout sur la disposition permettant un examen indépendant des décisions prises par les organismes publics en vertu de la *Loi*, disposition prévue à l'article 2 :

2 La présente loi a pour objet :

[...]

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

61. La disposition permettant à l'auteur d'une demande d'accès insatisfait de déposer une plainte au Commissariat va dans le même sens :

67(1) Peuvent déposer conformément aux règlements une plainte auprès du commissaire les personnes suivantes :

a) l'auteur de la demande;

(i) s'il a demandé la communication d'un document en vertu de la partie 2 et qu'il est insatisfait d'une décision, d'un acte ou d'une omission du responsable d'un organisme public ayant trait à la demande [...]

62. Pendant le traitement d'une demande d'accès, l'organisme public doit décider si l'auteur de la demande a le droit d'accéder à l'information demandée et, dans la négative, des raisons pour lesquelles la *Loi* empêche la communication de cette information. Lorsqu'un organisme public détermine que des documents répondent aux critères d'exclusion énoncés à l'article 4, il prend alors une décision en lien avec une demande d'accès. D'après l'alinéa 2e) et le sous-alinéa 67(1)a)(i) reproduits ci-dessus, la décision de l'organisme public est susceptible d'un examen.

63. Ainsi, il est essentiel que, dans le cadre d'une enquête sur une plainte relative à une demande d'accès, un organisme indépendant (le Commissariat ou la Cour) puisse examiner les documents exclus afin de veiller à ce que les droits d'accès soient respectés et protégés. Toute autre interprétation de la *Loi* ne ferait qu'éliminer le mécanisme de surveillance indépendante des décisions prises par les organismes publics de refuser l'accès en se prévalant de l'article 4, et les auteurs de demandes n'auraient alors plus aucun moyen de vérifier si les refus qu'ils ont essuyés résultent d'une application en bonne et due forme de cet article et, par conséquent, si leurs droits d'accès à l'information ont été respectés.

64. Dans la présente affaire, lorsque l'auteur de la demande a déposé une plainte auprès du Commissariat en vertu de l'article 67, nous étions tenus par la *Loi*, aux termes de l'article 68, de mener une enquête. Nous ne pouvons nous acquitter de notre devoir de mener une enquête complète sur la plainte dont nous sommes saisis qu'en effectuant un examen approfondi de l'affaire, y compris de la décision de considérer certains renseignements comme exclus de la portée de la *Loi*. Dans sa plainte, l'auteur de la demande a précisément remis en question la décision du Ministère d'invoquer les alinéas 4a) et b), et il estimait que certains des renseignements dont l'accès lui avait été refusé en vertu de ces dispositions devraient lui être communiqués.
65. On ne nous a pas permis d'examiner l'information ainsi refusée, mais il ressort clairement de notre examen des documents que, aux termes de l'alinéa 4a), le Ministère a prélevé le contenu de tous les messages électroniques provenant du greffier du tribunal assigné à l'affaire et certains renseignements dans les messages électroniques entre les employés du Ministère en lien avec l'audience de l'auteur de la demande. Il est certes vrai que ces renseignements se rapportent à une instance judiciaire et que le greffier du tribunal est un officiel de la cour, mais rien dans le libellé de l'alinéa 4a) ne vient étayer sans équivoque une application aussi large de cette disposition, ce qui nous a portés à nous demander si la décision d'exclure toute l'information refusée en vertu de l'alinéa 4a) était justifiée.
66. Nous avons fait part de notre préoccupation à cet effet aux fonctionnaires du Ministère, mais le Ministère est demeuré inflexible et persiste à croire que la *Loi* ne s'applique pas aux documents en question, que l'auteur de la demande n'a pas le droit d'accéder à l'information qu'ils renferment et que le Commissariat n'a pas le pouvoir d'enquêter sur cette affaire.
67. En tout respect, ces circonstances ne font que mettre en évidence la raison pour laquelle il est impératif que la décision prise par un organisme public de refuser l'accès à des renseignements en se prévalant de l'article 4 fasse l'objet d'un examen indépendant.
68. Compte non tenu du fait que le Ministère a refusé l'accès à des renseignements aux termes des alinéas 4a) et b), il lui incombe tout de même de s'acquitter du fardeau de la preuve et de justifier pourquoi il a décidé que l'auteur de la demande n'avait pas droit d'accès à l'information, comme le veut le paragraphe 84(1) :

84(1) Dans toute procédure entamée en vertu de la présente loi, il incombe au responsable de l'organisme public d'établir que l'auteur de la demande n'a aucun droit d'accès à tout ou partie du document.

69. Le fardeau de la preuve incombe au Ministère, qui doit démontrer pourquoi l'auteur de la demande n'a pas droit d'accès aux renseignements demandés, y compris lorsque ces renseignements ne sont pas assujettis à la *Loi* aux termes de l'article 4.
70. Compte tenu de tout ce qui précède, nous n'avons d'autre choix que de déclarer que le Ministère ne s'est pas acquitté du fardeau de la preuve qui lui incombait dans la présente affaire au regard de l'information dont la communication a été refusée en vertu des alinéas 4a) et b) de la *Loi*, et nous sommes dans l'impossibilité d'établir si l'accès y a été refusé à tort ou à raison.

DROITS D'ACCÈS DE L'AUTEUR DE LA DEMANDE

71. Ce n'est pas notre rôle que de plaider la cause de l'auteur d'une demande ou de justifier les décisions prises par un organisme public; par contre, nous pouvons comprendre pourquoi l'auteur de la demande a trouvé le processus d'accès particulièrement frustrant dans ce cas-ci. L'auteur de la demande ne cherchait qu'à accéder à ses propres renseignements personnels détenus par le Ministère en vue de mieux comprendre comment ce dernier avait géré la question de ses versements de soutien familial.
72. L'article 7 de la *Loi* prévoit de vastes droits d'accès :
- 7(1) Sous réserve de la présente loi, une personne a le droit de demander et de recevoir des renseignements qui relèvent des affaires publiques d'un organisme public, y compris, sans que soit limitée la portée générale de ce qui précède, toute activité ou fonction exercée ou accomplie par un organisme public auquel la présente loi s'applique.
- 7(2) Sans que soit limitée la portée du paragraphe (1), une personne physique a le droit de demander et de recevoir des renseignements personnels le concernant.
- 7(3) Le droit de demander et de recevoir des renseignements en vertu du paragraphe (1) ne s'étend pas aux renseignements faisant l'objet d'une exception prévue à la section B ou C de la présente partie [...]
73. L'auteur de la demande a déposé une demande d'accès pour ses propres renseignements détenus par le Ministère et, bien qu'il en ait reçu un certain nombre, le Ministère lui a refusé l'accès à une quantité indéterminée d'information sans autre explication qu'une affirmation selon laquelle la *Loi* ne s'y applique pas aux termes des alinéas 4a) et b).
74. L'interprétation large que le Ministère fait des exclusions prévues à l'article 4 lui a aussi servi de motif pour ne pas fournir à l'auteur de la demande des explications éloquentes

sur les renseignements personnels que le Ministère a en sa possession et, en outre, sur les raisons pour lesquelles ces renseignements ne sont pas soumis à l'application de la *Loi*.

75. Nous estimons que cette façon de faire a gravement entravé les droits d'accès de l'auteur de la demande.
76. De plus, le Ministère n'a fait qu'aggraver le problème en refusant de collaborer dans le cadre de notre enquête, car l'auteur de la demande n'a alors pas pu bénéficier d'un examen indépendant de la décision du Ministère de lui refuser l'accès à ses propres renseignements personnels.
77. Dans d'autres provinces et territoires au pays, des organismes de surveillance indépendants travaillent de concert avec les organismes publics pendant le processus d'examen pour vérifier les affirmations selon lesquelles l'information demandée n'entre pas dans la portée de la *Loi* et ainsi s'assurer que la décision d'y refuser l'accès était justifiée.¹
78. L'auteur de la demande ne sait toujours pas quels autres renseignements personnels le Ministère détient à son sujet.
79. Par conséquent, nous considérons que le Ministère n'a pas respecté les droits de l'auteur de la demande qui lui sont garantis par la *Loi*, en particulier :
 - a) comme prévu au paragraphe 7(1), le droit de l'auteur de la demande d'accéder aux renseignements demandés figurant dans les documents du Ministère en lien avec ses activités et ses fonctions (sous réserve des exceptions précises et limitées seulement);
 - b) comme prévu au paragraphe 7(2), le droit de l'auteur de la demande d'accéder à ses propres renseignements personnels figurant dans les documents détenus par le Ministère (sous réserve de quelques exceptions précises).

¹ Voir, par exemple : ordonnance F10-12 du commissariat à l'information et à la protection de la vie privée de la Colombie-Britannique (26 avril 2010); ordonnance FI-10-008 du commissariat à l'information et à la protection de la vie privée de l'Île-du-Prince-Édouard (10 novembre 2010); affaire 2011-0025 de l'ombudsman du Manitoba (26 septembre 2011); ordonnance MO-2887 du Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario (28 mai 2013); rapport LA-2010-002 du commissariat à l'information et à la protection de la vie privée de la Saskatchewan (24 novembre 2010); rapport FI-05-47 du bureau d'examen de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée de la Nouvelle-Écosse (30 septembre 2005).

CONCLUSIONS

80. Puisque le Ministère ne nous a pas fourni de détails sur les documents pertinents qu'il a refusé de communiquer dans la présente affaire aux termes des alinéas 4a) et b), nous estimons qu'il n'a pas su démontrer avoir effectivement mené une recherche adéquate pour trouver tous les documents pertinents.
81. Le Ministère n'a pas respecté entièrement les obligations quant au contenu de la réponse énoncées au paragraphe 14(1), car il n'a pas fourni d'explications quant à la raison pour laquelle certains renseignements ne pouvaient pas être communiqués sans que cela ne constitue une atteinte injustifiée à la vie privée d'un tiers, comme le veut le paragraphe 21(1). Qui plus est, en ce qui concerne l'information qui a été prélevée en vertu de l'article 4, le Ministère n'a fourni aucune indication dans sa réponse permettant de savoir quels étaient les documents dont la communication a été refusée en intégralité et il n'y a pas non plus expliqué comment il était parvenu à établir que la *Loi* ne s'appliquait pas à cette information.
82. Pour ce qui est de l'information qui a été prélevée parce qu'elle n'était pas pertinente ou qu'elle ne concernait pas les renseignements personnels, nous estimons que la décision du Ministère d'y refuser l'accès était justifiée.
83. Le Ministère ne pouvait pas invoquer le paragraphe 43(1) pour refuser l'accès à de l'information, mais, puisqu'il a appliqué cette disposition aux renseignements dont l'accès a aussi été refusé en vertu du paragraphe 21(1), nous considérons que ce geste n'a eu aucune incidence sur les droits d'accès de l'auteur de la demande dans la présente affaire.
84. En ce qui concerne l'information qui a été prélevée en vertu du paragraphe 21(1) dans le but de protéger la vie privée d'un tiers, nous estimons que le Ministère a eu raison de refuser l'accès aux renseignements personnels se rattachant à l'ex-épouse de l'auteur de la demande. Le Ministère n'aurait toutefois pas dû prélever le nom de ses employés qui ont rédigé les entrées dans les rapports sur les activités au dossier ni le prénom de l'employé fédéral, mais nous n'exigeons pas qu'il prenne d'autres mesures à cet égard.
85. Quant à l'information dont la communication a été refusée au motif que la *Loi* ne s'y applique pas en vertu de l'article 4 ou, en l'occurrence, des alinéas 4a) et b) et pour laquelle le Ministère a refusé de nous fournir des explications pour justifier son affirmation à cet effet, nous n'avons d'autre choix que de déclarer que le Ministère ne

s'est pas acquitté du fardeau de la preuve qui lui incombait relativement à cette information comme il y est tenu d'après l'article 84 de la *Loi*.

86. À la lumière des conclusions ci-dessus, nous jugeons aussi que la façon dont le Ministère a géré la demande d'accès de l'auteur a gravement entravé les droits d'accès de ce dernier tels que prévus à l'article 7.

RECOMMANDATION

87. À la lumière de tout ce qui précède, nous recommandons, en vertu du paragraphe 73(1) de la *Loi* :

que le Ministère fournisse à l'auteur de la demande une réponse en bonne et due forme, conforme en tous points avec l'article 14 de la *Loi*, une réponse comprenant une liste complète des documents pertinents à la demande qui relèvent du Ministère et sur laquelle seront indiqués les documents que le Ministère croit être visés par l'article 4, le tout accompagné d'explications à cet égard.

Fait à Fredericton (Nouveau-Brunswick), ce 30 octobre 2013.

Anne E. Bertrand, c.r.
Commissaire