



BULLETIN D'INTERPRÉTATION

Article 15 – Autorisation de ne pas tenir compte d'une demande

Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée
Mai 2014

Le but de ce Bulletin d'interprétation est de fournir la base sur laquelle la Commissaire reçoit, examine et règle sur une requête d'autorisation de ne pas tenir compte d'une demande de communication, et pour répondre aux questions soulevées au sujet de l'interprétation de cette règle de la Loi afin de guider ceux qui doivent les appliquer. De telles requêtes sont soumises par les organismes publics.

REQUÊTE D'AUTORISATION DE NE PAS TENIR COMPTE D'UNE DEMANDE DE COMMUNICATION DE RENSEIGNEMENTS FAITE EN VERTU DE LA LOI

Les deux versions de l'article 15 sont reproduites comme suit:

15 Sur demande d'un responsable d'un organisme public, le commissaire peut l'autoriser de ne pas tenir compte d'une ou de plusieurs demandes de renseignements dans l'un des cas suivants:

- (a) la demande nuirait considérablement aux activités de l'organisme public ou serait abusive en raison de leur caractère répétitif ou systématique;*
- (b) la demande est incompréhensible, frivole ou vexatoire; ou,*
- (c) la demande fait trait à des renseignements qui ont déjà été fournis à leurs auteurs.*

15 On the request of a public body, the Commissioner may authorize the head to disregard one or more requests for access if the request for access:

- (a) would unreasonably interfere with the operations of the public body because of the repetitious or systematic nature of the request or previous requests;*
- (b) is incomprehensible, frivolous or vexatious; or,*
- (c) is for information already provided to the applicant.*

Un organisme public peut demander l'autorisation du Commissariat de ne pas tenir compte d'une demande de communication déposée par une personne dans certaines circonstances prévues à l'article 15 de la *Loi*. Ces circonstances surviennent généralement lorsque l'organisme public estime que l'auteur d'une demande se sert des dispositions de la *Loi* relatives à l'accès à l'information d'une façon contraire aux principes et aux buts de la *Loi*. L'article 15 offre un recours possible à l'organisme public en donnant lieu à un examen indépendant de la situation et en permettant à cet organisme de recevoir des conseils utiles de la part de notre bureau sur la meilleure façon de procéder.

Une requête d'autorisation de ne pas tenir compte d'une demande est une mesure sérieuse, car elle pourrait avoir l'effet de retirer à l'auteur de la demande son droit formel de demander l'accès à des renseignements dans une affaire précise. Il est important que les organismes publics se rappellent qu'une requête d'autorisation de ne pas tenir compte d'une demande doit être étayée par une logique rigoureuse et doit être préparée en ce sens. Pour cette raison, notre bureau a élaboré un processus pour explorer les cas où un organisme public choisit une mesure extraordinaire comme celle-ci plutôt que de demander des éclaircissements à l'auteur de la demande ou de demander la Commissaire de lui accorder une prorogation du délai pour le traitement d'une demande de communication. Nous exigeons que l'organisme public dépose sa requête d'autorisation de ne pas tenir compte d'une demande par écrit et qu'il fournisse les faits, les preuves et les arguments étayant ses allégations pour défendre sa cause. Ce processus constituera également l'occasion pour l'auteur d'une demande d'énoncer ses intentions au regard de la demande de communication et au regard de la requête d'autorisation de ne pas tenir compte d'une demande déposée par l'organisme public. Cette étape du processus donne à l'auteur de la demande une occasion de contrer l'affirmation de l'organisme public ne devrait pas tenir compte de la demande de communication.

Dans ce Bulletin d'interprétation, nous expliquons notre processus d'examen dans le cas d'une telle requête et nous passons à l'interprétation plus minutieuse de l'alinéa 15a) vu sa divergence. De plus, étant donné le peu de requêtes que nous avons reçues à date sous l'article 15 et toutes reliées aux difficultés de répondre aux demandes de communication de volumineux renseignements, nous fournissons les critères relatifs à une requête soumise en vertu de l'alinéa 15a) et le fardeau que l'organisme public aura à rencontrer dans un tel cas.

Processus d'examen relatif à l'article 15

Étape 1 – examen superficiel

La première étape de ce processus consiste en un examen superficiel de la requête afin de confirmer si celle-ci est justifiée. Si nous jugeons que la requête est justifiée, le traitement de la demande de communication est interrompu pendant que nous poursuivons notre examen de la requête d'autorisation de ne pas tenir compte de la demande.

L'interruption de la demande de communication jusqu'à ce qu'une décision soit rendue a pour incidence :

- de donner à l'organisme public le temps de répondre à la demande en question conformément aux exigences de la *Loi* advenant que l'autorisation de ne pas en tenir compte ne lui soit pas accordée;
- d'aviser l'auteur de la demande de l'affaire dont nous sommes saisis et du fait qu'il ne recevra pas de réponse à sa demande tant qu'une décision n'aura pas été rendue;
- d'éviter le traitement inutile d'une demande advenant que l'autorisation de ne pas en tenir compte soit accordée à l'organisme public.

Étape 2 – examen approfondi

La deuxième étape de ce processus consiste en un examen rigoureux de la requête déposée par l'organisme public. Nous examinons l'ensemble des faits, des preuves et des arguments présentés afin de comprendre pourquoi l'organisme public a eu recours à cette approche plutôt que de demander une prorogation du délai de traitement de la demande. Nous vérifions aussi si l'organisme public a prêté assistance à l'auteur de la demande, s'il lui a demandé des éclaircissements et si un différend oppose les deux parties. Selon les résultats de cette deuxième étape, le processus d'examen nous mènera à l'une des deux conclusions suivantes :

- a) la requête d'autorisation de ne pas tenir compte n'a pas fourni d'arguments suffisamment solides pour que nous accordions notre autorisation; ou
- b) la requête d'autorisation de ne pas tenir compte a fourni des arguments valables pour que nous accordions notre autorisation de ne pas tenir compte de la demande de l'auteur de la demande.

Lorsque la requête n'est pas justifiée, nous aidons l'organisme public à établir un échéancier réaliste à l'intérieur duquel il pourra traiter la demande, en fonction des circonstances de l'affaire. Ainsi, nous nous assurons que l'auteur de la demande recevra une réponse tout en permettant à l'organisme public d'y investir ses ressources de façon raisonnable. L'affaire se termine là, et

l'organisme public doit s'acquitter de son obligation de traiter la demande de l'auteur dans un délai précis.

Même où la requête d'autorisation de ne pas tenir compte a été refusée, la Commissaire peut néanmoins étudier des solutions possibles pour aider l'organisme public à traiter cette demande de communication. Il peut s'agir notamment de lui accorder une prorogation généreuse du délai pour répondre à la demande, ce qui éliminerait toute possibilité de conflit avec ses activités, de limiter le nombre de demandes par auteur pouvant être traitées à la fois, etc. Si nous estimons que l'organisme public a fourni des arguments valables pour que lui soit accordée l'autorisation de ne pas tenir compte d'une demande, nous passons à la troisième étape.

Étape 3 – commentaires de l'auteur de la demande

À cette étape, nous demandons à l'auteur de la demande de nous transmettre ses commentaires ou ses observations quant aux intentions qu'il a énoncées relativement à la demande d'accès en question. Cette étape peut s'avérer déterminante pour nous permettre de déterminer si la personne souhaite réellement obtenir des renseignements publics ou si elle se sert des dispositions de la *Loi* à d'autres fins. Nous examinons les commentaires et les observations de l'auteur de la demande au sujet de l'affaire dans son ensemble avant de rendre une décision définitive à la question de savoir si nous accordons ou non l'autorisation de ne pas tenir compte de la demande. Il s'agit d'un aspect crucial de la résolution globale de cette affaire.

Précision : L'interprétation de l'alinéa 15a)

Nous avons constaté une divergence entre les deux versions de l'alinéa 15a). La version française de cet alinéa comporte des mots que l'on ne trouve pas dans la version anglaise, en l'occurrence «ou serait abusive», et il semble que ces mots aient pour but de créer une norme de preuve plus élevée pour qu'un organisme public reçoive l'autorisation de ne pas tenir compte d'une demande. En fait, en plus de devoir prouver que les demandes de communication nuisent de déraisonnablement aux activités de l'organisme public en raison de leur caractère répétitif ou systématique, l'organisme public aurait à démontrer que ces demandes répétitives et systématiques semblent indiquer que leur auteur abuse du processus.

D'après la version française, pour qu'un organisme public prouve aux termes de l'alinéa 15a) que les demandes répétées nuisent à ses activités, il doit prouver l'existence de l'un ou l'autre des deux scénarios suivants :

- a) que la ou les demandes sont si répétitives et systématiques que l'on peut dire que leur auteur abuse de son droit de présenter des demandes;
- b) que la ou les demandes sont si répétitives et systématiques que l'on peut dire qu'elles nuisent aux activités d'un organisme public.

Dans la version anglaise de l'alinéa 15a), aucune référence n'est faite à la nature abusive des demandes répétées comme élément de preuve isolé dans l'argumentation; par contre, il s'agit d'un principe de droit connu au Nouveau-Brunswick que les versions anglaise et française d'une disposition législative ont le même effet et sont réputées équivalentes. Il est donc impératif qu'elles soient lues ensemble en vue d'interpréter leur signification réelle conformément au sens et à l'esprit de la *Loi*.

Par conséquent et en application de ce principe, la Commissaire interprète l'alinéa 15a) selon le texte de sa version anglaise, ce qui signifie que, pour demander la permission au Commissariat de ne pas tenir compte de la ou des demandes d'un même auteur, un organisme public doit prouver que la ou les demandes sont si répétitives ou systématiques que l'on peut dire qu'elles nuisent à ses activités. Il y a aussi la possibilité qu'une personne abuse des droits qui lui sont conférés par la *Loi* de sorte que l'exercice légitime de ce droit puisse être menacé lorsque la personne présente des demandes répétées, et il se peut que cet élément soit à l'origine de l'inclusion de l'expression « serait abusive » dans le libellé de la version française de l'alinéa 15a). Quoique cette notion d'abus puisse être prise en considération, elle ne peut pas servir de facteur supplémentaire pour décider si une requête d'autorisation de ne pas tenir compte d'une demande doit être accordée. En ce sens, un organisme public n'aura pas le droit d'invoquer dans ses requêtes le fait que l'auteur de la demande abuse du processus, mais bien seulement d'invoquer le fait que ces demandes nuisent à ses activités.

L'interprétation de l'alinéa 15a) ne s'arrête toutefois pas là. La version anglaise de cet alinéa comporte, lui aussi, des mots de plus, en l'occurrence: « *or previous requests* ». Ces mots semblent liés à la notion du « caractère répétitif ou systématique des demandes » contenue dans cette disposition. Autrement dit, cet alinéa semble avoir été écrit pour être invoqué de la manière suivante: que la demande ou les demandes antérieures – considérées comme un tout – sont répétitives et nuisent donc aux activités de l'organisme public. La version française n'est pas structurée tout à fait de la même manière. On y trouve le syntagme « leur caractère répétitif », qui renvoie à la notion des « demandes » au pluriel, et ce, même si le référent dans la version française est « la demande » au singulier plutôt que « la demande ou les demandes antérieures », ce qui aurait correspondu au texte de la version anglaise.

Après avoir lu au complet les deux versions de l'alinéa 15a), la Commissaire est convaincue que le législateur voulait faire référence à plus d'une demande et ainsi soulever la question de leur caractère « répétitif », et c'est justement ce que dit la version anglaise. Cette façon de faire est conforme à la jurisprudence d'autres provinces et territoires qui exige que la série de demandes, y compris les demandes antérieures, présentées par une personne soit examinée lorsqu'un organisme public demande la permission de ne pas tenir compte de la ou des demandes présentées par cette personne.

Par conséquent, la Commissaire interprète l'alinéa 15a) selon le texte de sa version anglaise, ce qui signifie que, pour demander la permission au Commissariat de ne pas tenir compte d'une demande, un organisme public doit prouver que les demandes d'une personne, qui peuvent comprendre ses demandes antérieures, sont si répétitives et systématiques que l'on peut dire qu'elles nuisent aux activités de l'organisme.

CRITÈRE ET FARDEAU DE LA PREUVE RELATIVEMENT À L'ALINÉA 15a)

Après avoir établi l'interprétation de l'alinéa 15a) de la *Loi*, il convient de décrire le critère à satisfaire lorsqu'un organisme public dépose une requête d'autorisation de ne pas tenir compte d'une ou de plusieurs demandes à partir du postulat selon lequel ces demandes nuisent à ses activités.

D'abord, il incombe à l'organisme public de satisfaire au critère énoncé à l'alinéa 15a). Il est de mise d'imposer ce fardeau à l'organisme public, étant donné que c'est lui qui cherche à retirer à l'auteur de la demande son droit formel d'accéder à des renseignements publics reconnu par la *Loi*.

Ensuite, nous examinons divers facteurs que nous estimons pertinents dans le cadre d'une requête d'autorisation de ne pas tenir compte d'une demande. Ces facteurs ont été utilisés dans d'autres provinces et territoires canadiens à des fins semblables et sont réunis sous trois éléments distincts.

Pour pouvoir rendre une décision dans le cas d'une requête d'autorisation de ne pas tenir compte présentée par un organisme public en vertu de l'alinéa 15a) de la *Loi*, nous avons conçu un critère à partir de cet alinéa composé des trois éléments suivants :

- 1) que les demandes sont répétitives ou systématiques;
- 2) que les demandes nuisent déraisonnablement aux activités de l'organisme public; et
- 3) le rôle de la personne en lien avec la présentation de ses demandes.

Pour chacun de ces éléments, ce critère fournit, sous forme de questions, une série d'aspects à considérer en vue de vérifier les problèmes réels entourant la ou les demandes de la personne.

Premier élément

Demandes répétitives ou systématiques (demandes antérieures)

- Les demandes sont-elles répétitives (l'auteur a-t-il demandé plus d'une fois l'accès aux mêmes renseignements ou documents)?
- Les demandes sont-elles semblables ou s'avèrent-elles différentes?
- Les demandes antérieures se chevauchent-elles dans une certaine mesure?

- Les demandes ont-elles été déposées à court intervalle?
- L'auteur des demandes continue-t-il de demander les mêmes renseignements avec persistance (l'un des facteurs importants indiquant si les demandes sont systématiques consiste à déterminer si elles sont répétitives)?
- L'auteur présente-t-il ses demandes répétées à une fréquence régulière et de manière délibérée?
- L'auteur demande-t-il accès, de façon méthodique, à des documents ou renseignements touchant à de nombreux domaines d'intérêt sur une longue période plutôt que de centrer ses efforts sur l'accès à des documents ou renseignements précis traitant d'événements ou de sujets définis?
- L'auteur a-t-il demandé l'accès à des documents portant sur divers aspects d'une même question?
- L'auteur a-t-il présenté de nombreuses demandes en lien avec des sujets traités dans des documents qu'il a déjà obtenus?
- L'auteur des demandes a-t-il répliqué aux réponses reçues en présentant de nouvelles demandes?
- L'auteur des demandes remet-il en question le contenu des documents ou renseignements reçus en présentant d'autres demandes?
- L'auteur des demandes remet-il en question la non-existence des documents ou renseignements qui lui a été affirmée?
- Les demandes peuvent-elles être considérées comme un continuum plutôt que comme des demandes isolées?

Deuxième élément

La ou les demandes nuisent déraisonnablement aux activités de l'organisme public

- Les demandes sont-elles vastes et complexes plutôt que source de confusion et sont-elles imprécises, exprimées en termes vagues, généralisées (p. ex. « tous les documents » portant sur un sujet) et dépourvues de paramètres comme un intervalle de dates?
- L'organisme public a-t-il demandé des éclaircissements et les a-t-il obtenus?
- Les éclaircissements sur les demandes de l'auteur, s'ils ont été obtenus, contenaient-ils des détails utiles permettant à l'organisme public de traiter efficacement les demandes?

- Les demandes de l'auteur entravent-elles la capacité de l'organisme public à répondre à d'autres demandes en temps utile?
- Combien de temps peut-on consacrer au traitement de la demande? La réponse à cette question dépend de plusieurs facteurs, notamment :
 - le nombre d'employés qui prendront part au traitement de la demande;
 - le nombre d'employés désignés et d'heures investies pour repérer, récupérer, examiner, éditer au besoin et copier les documents;
 - le nombre total d'employés dans le même bureau;
 - la présence ou non d'un employé affecté exclusivement au traitement des demandes de communication.

Troisième élément

Le rôle de la personne en lien avec la présentation de ses demandes

- L'auteur des demandes collabore-t-il avec l'organisme public lorsque cet organisme lui demande des éclaircissements sur ses demandes (en vue d'aider à leur traitement) ou complique-t-il plutôt le processus?
- L'auteur des demandes collabore-t-il en communiquant avec l'organisme public lorsque celui-ci l'invite à le faire afin de lui permettre de mieux traiter ses demandes?
- L'auteur des demandes aide-t-il avec obligeance l'organisme public à traiter les demandes de manière expéditive?
- Quelle est l'intention annoncée par l'auteur de la demande relativement aux renseignements publics auxquels il souhaite avoir accès?
- L'auteur de la demande fait-il preuve d'un véritable intérêt dans sa demande et relativement à l'accès aux documents ou renseignements?
- Y a-t-il des différends qui opposent l'auteur de la demande et l'organisme public?
- Y a-t-il des preuves que l'auteur de la demande n'est pas disposé à coopérer, ce qui pourrait être considéré comme une tentative de nuire aux activités de l'organisme public en faisant faire des recherches inutiles à son personnel?
- L'auteur de la demande abuse-t-il des droits que lui confère la *Loi* de sorte qu'il empêche d'autres personnes d'exercer légitimement ces mêmes droits?

L'organisme public doit d'abord s'assurer qu'il satisfait aux exigences du premier élément, à savoir de prouver que les demandes de la personne sont répétitives ou systématiques, avant de passer au deuxième élément. Ce deuxième élément exige de l'organisme public qu'il prouve que le traitement de ces demandes nuira déraisonnablement à ses activités.

La Commissaire n'envisagera d'accorder son autorisation de ne pas tenir compte d'une demande que dans les cas où l'organisme public l'aura justifié par une argumentation solide d'après ces deux éléments. Dans le cas contraire, la requête sera rejetée, et la Commissaire trouvera alors des solutions de rechange pour aider l'organisme public à traiter la ou les demandes en fonction des circonstances entourant l'affaire. La Commissaire peut, par exemple, proroger le délai de traitement de la demande afin que les activités de l'organisme public n'en soient pas dérangées outre mesure ou limiter le nombre d'heures investies pour traiter une seule demande. De plus, la Commissaire peut déterminer la période pendant laquelle l'auteur n'aura pas le droit de déposer plus d'une demande ou pendant laquelle le nombre de demandes de communication en général qu'il pourra déposer sera limité. Afin d'aider l'organisme public, la Commissaire peut aussi limiter le processus à une seule demande par personne à la fois.

Lorsque l'organisme public a justifié par des arguments solides la nécessité de lui accorder l'autorisation aux termes de ces deux premiers éléments, la Commissaire examine le troisième, à savoir le rôle de l'auteur au regard de la ou des demandes dans le but d'établir quelles étaient ses intentions lorsqu'il a exercé son droit d'accès à des renseignements publics. La requête de l'organisme public et la demande de l'auteur sont étudiées concurremment avant d'en arriver à une décision finale.

Si vous souhaitez obtenir de plus amples renseignements sur ce qui précède, veuillez communiquer avec nous aux coordonnées suivantes:

65, rue Regent, bureau 230
Fredericton (Nouveau-Brunswick)
E3B 7H8

☎ : 506-453-5965 (Numéro sans frais : 1-888-755-2811)

☎ : 506-453-5963

✉ : accès.info.vieprivée@gnb.ca ✉ : access.info.privacy@gnb.ca

www.info-priv-nb.ca