

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*

Affaires : 2012-1002-AP-506 et 2012-1003-AP-507

Date : Le 28 août 2013

*Dossier concernant la communication des renseignements sur la distribution du gaz naturel et relative à la politique sur l'énergie*

## 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 »). Il fait suite à deux plaintes déposées par l'auteur de la demande auprès du Commissariat pour demander à la Commissaire de mener une enquête de cette affaire. L'auteur de la demande avait demandé des renseignements au Cabinet du premier ministre.
2. En octobre 2010, dans le cadre de la Commission de l'énergie, un processus de consultation publique de grande envergure concernant les questions de l'énergie a été entrepris en vue de fournir des recommandations au gouvernement sur l'établissement d'un plan énergétique complet pour la province. En mai 2011, la Commission de l'énergie a publié un rapport final et des recommandations sur son site Web. À la suite du rapport et des recommandations émis par la Commission de l'énergie, le ministère de l'Énergie s'est vu confier la responsabilité d'évaluer les recommandations en question et d'élaborer un plan énergétique complet. Cette évaluation a mené à la publication, en octobre 2011, du *Plan directeur de l'énergie*, une vision à long terme pour le secteur de l'énergie. Parmi les principaux problèmes observés dans le secteur de l'énergie depuis 2009, mentionnons l'augmentation considérable du taux de distribution du gaz naturel, qui a mené le public à exercer une pression croissante sur le gouvernement afin qu'il prenne des mesures pour régler ce problème. En décembre 2011, des modifications ont été apportées à la *Loi de 1999 sur la distribution du gaz*, ce qui a eu un impact sur le taux de distribution du gaz naturel.
3. L'auteur de la demande souhaitait obtenir de l'information remontant à 2009 afin de déterminer les renseignements que possédait le gouvernement provincial sur les questions du gaz naturel ainsi que sur des questions connexes touchant au secteur de l'énergie. Ce faisant, l'auteur de la demande a présenté la même demande à plusieurs organismes publics en même temps, dont le Cabinet du premier ministre le 26 janvier 2012. Il a demandé des documents ayant trait à la distribution du gaz au Nouveau-Brunswick pour la période s'échelonnant du 1<sup>er</sup> janvier 2009 au moment du dépôt de la demande d'information :

[traduction]

1. Tous les documents liés à l'utilisation et à la distribution du gaz naturel au Nouveau-Brunswick, y compris tous les documents traitant des sujets énumérés à l'annexe B (répertoire des sujets) ci-jointe.
2. Tous les documents portant sur la réglementation de l'utilisation et de la distribution du gaz naturel au Nouveau-Brunswick, y compris tous les documents relatifs aux décisions

- de la Commission de l'énergie et des services publics du Nouveau-Brunswick (la « Commission »), à son rôle, à ses fonctions, à ses responsabilités et à ses pouvoirs ainsi qu'à tout changement ou toute restructuration dont elle aurait fait l'objet.
3. Tous les documents traitant des modifications proposées à la *Loi de 1999 sur la distribution du gaz* et aux règlements proposés en vertu de cette loi.
  4. Tous les documents relatifs à la concession générale pour la distribution du gaz naturel au Nouveau-Brunswick, y compris tous les documents concernant l'entente de concession générale conclue entre le Nouveau-Brunswick, Enbridge Gaz Nouveau-Brunswick Inc. et d'autres parties en date du 31 août 1999.
  5. Tous les documents se rapportant aux concessions d'utilisateur ultime pour le gaz naturel et tous les documents concernant les contrats de concession d'utilisateur ultime conclus entre le Nouveau-Brunswick et les divers titulaires d'une concession d'utilisateur ultime.
  6. Tous les documents traitant ou découlant des examens, des consultations, des recommandations et du document de travail qui en a résulté (« La voie à suivre – Façonner l'avenir énergétique du Nouveau-Brunswick; Un document de travail sur l'établissement d'une commission de l'énergie et d'un plan énergétique pour le Nouveau-Brunswick », de Darrell J. Stephenson et Pierre-Marcel Desjardins, daté du 20 août 2010), y compris tous les documents étudiés, pris en compte et préparés par les auteurs de ce document de travail et leurs agents, conseillers, experts-conseils et représentants respectifs, ou qui leur ont été présentés, en plus de tous les documents qui tiennent compte de ce document de discussion ou qui y font référence.
  7. Tous les documents traitant ou découlant de la Commission de l'énergie du Nouveau-Brunswick et de ses travaux, y compris tous les documents étudiés, pris en compte et préparés par la Commission de l'énergie du Nouveau-Brunswick, ses coprésidents, ses représentants, ses agents, ses conseillers et ses experts-conseils, ou qui leur ont été présentés, en plus de tous les documents qui prennent en compte la Commission de l'énergie du Nouveau-Brunswick, ses travaux ou ses rapports, qui y font référence ou qui concernent toute étude, analyse ou application ou tout examen de ces travaux et rapports.
  8. Tous les documents traitant ou découlant du groupe d'experts scientifiques, constitué par le ministère de l'Énergie en octobre 2010 ou aux environs de cette date, et ses travaux sur les questions de distribution du gaz naturel, y compris tous les documents étudiés, pris en compte et préparés par le groupe d'experts, ses membres, ses représentants, ses agents, ses conseillers et ses experts-conseils, ou qui leur ont été

présentés, et tous les documents qui concernent toute étude, analyse ou application ou tout examen des travaux de ce groupe d'experts.

9. Tous les documents traitant ou découlant du Plan directeur de l'énergie du Nouveau-Brunswick préparé par le ministère de l'Énergie en octobre 2011 ou aux environs de cette date, y compris tous les documents étudiés, pris en compte et préparés par le ministère de l'Énergie, ses représentants, ses agents, ses conseillers et ses experts-conseils, ou qui leur ont été présentés, et tous les documents qui concernent toute étude, analyse ou application ou tout examen du Plan directeur de l'énergie.

L'annexe B présente un « répertoire des sujets » dressant une liste de mots clés visant à clarifier davantage la nature des renseignements demandés par l'auteur de la demande.

(la « demande »)

4. Dans la présente affaire, nous comprenons qu'il était très complexe de répondre à la demande parce que la même demande avait été présentée à plusieurs organismes publics, qui se sont par ailleurs consultés afin de déterminer la meilleure façon de traiter la demande, et ce, principalement parce que les documents pertinents étaient détenus conjointement par deux organismes publics ou plus. Comme en témoigne la mention du ministère de l'Énergie dans la réponse citée ci-dessus, il est devenu évident que ce ministère détenait la majorité des documents pertinents en raison du sujet même de la demande. Les organismes publics ont décidé de diriger l'auteur de la demande vers les autres organismes publics dans leur réponse respective. Les organismes publics avaient certes peut-être de bonnes intentions, mais, en transmettant des réponses qui dirigeaient l'auteur de la demande vers les autres organismes, ils ont semé la confusion sans pour autant fournir à l'auteur de la demande davantage d'explications. L'auteur de la demande n'a pas pu connaître la liste complète des documents pertinents que détenaient conjointement ces organismes publics et, par conséquent, n'a pas pu déterminer quels documents précis étaient détenus par chaque organisme public ni savoir quels documents lui seraient communiqués et lesquels seraient retenus, ni savoir à quels documents on faisait référence lorsqu'on dirigeait l'auteur de la demande vers les autres organismes publics dans une réponse.
5. La première réponse émise le 26 mars 2012 par le Cabinet du premier ministre témoigne de cette confusion :

Nous avons analysé et traité votre demande datée du vendredi 27 janvier 2012 et nous vous accordons l'accès aux documents suivants :

- les lettres et les feuilles de calcul électroniques envoyées au chef du cabinet;

- les points clés d'un message du premier ministre au président-directeur général d'Enbridge, Patrick Daniels;
- des renseignements concernant Janet Holder, présidente d'Enbridge Gas Distribution;
- des articles de correspondance échangés par le Cabinet du premier ministre et Enbridge Gas Distribution;
- des lettres reçues par le Cabinet du premier ministre provenant d'autres personnes.

Tout renseignement à cet égard qui est aussi détenu par le ministère de l'Énergie et le Bureau du Conseil exécutif sera communiqué par celui-ci.

Nous attendons actuellement une réponse quant à des documents concernant un tiers et nous vous informerons du résultat.

6. Dans cette première réponse, le Cabinet du premier ministre a identifié et communiqué quelques documents pertinents, prélevés, ayant été trouvés au Cabinet du premier ministre; puis on a renvoyé l'auteur de la demande à deux autres organismes publics pour le reste des documents. Le 15 mai 2013, l'auteur de la demande a effectué un suivi auprès du Cabinet du premier ministre dans le but de lui demander de confirmer que les documents énumérés dans la réponse étaient les seuls documents pertinents en sa possession et, dans le cas où il en existait d'autres, de les lui communiquer. En outre, l'auteur de la demande a demandé qu'on lui fournisse une liste des documents pertinents et une décision concernant les exceptions de la *Loi* sur lesquelles il s'était appuyé pour refuser l'accès. En ce qui a trait aux documents concernant un tiers mentionnés dans la réponse, l'auteur de la demande a demandé qu'une décision soit prise, vu que le délai prescrit de 30 jours pour communiquer la décision était expiré. Il importe de préciser que l'auteur de la demande avait reçu une lettre le 7 février 2012 l'informant que le Cabinet du premier ministre avait entrepris un processus de consultation auprès du tiers.
7. L'auteur de la demande n'a reçu aucune précision à ce sujet de la part du Cabinet du premier ministre et a donc déposé, le 7 juin 2012, une première plainte auprès du commissariat. Entre-temps, le 21 juin 2012, il a reçu une réponse définitive dans laquelle le Cabinet du premier ministre l'informait que tout document pertinent en sa possession *avait été communiqué* soit par le Cabinet, par le ministère de l'Énergie ou par le Bureau du Conseil exécutif, sauf un document concernant un tiers auquel l'accès avait été refusé en vertu des articles 22 et 26 de la *Loi*.

8. Le 27 juin 2012, l'auteur de la demande a déposé une deuxième plainte auprès du Commissariat, n'étant pas satisfait de la décision définitive du Cabinet du premier ministre de refuser l'accès à un document concernant un tiers. Les deux plaintes découlant de la même demande, nous avons mené une enquête sur les deux affaires simultanément.
9. Pour le reste du présent rapport, nous considérons la première réponse et la réponse définitive comme une réponse complète. De plus, pour les besoins du présent rapport, nous traitons conjointement les conclusions concernant les deux plaintes.
10. Nous avons mené l'enquête concernant la présente affaire parallèlement avec une autre enquête sur des plaintes similaires déposées auprès du Commissariat et impliquant d'autres organismes publics ayant communiqué des réponses à la même demande. Cet élément, à lui seul, nous a empêché de traiter l'affaire dans le cadre du processus de règlement informel. En effet, nous n'aurions pas pu assurer le règlement informel d'une plainte sans avoir à régler toutes les autres plaintes en même temps, car il nous était impossible de bien discerner quels renseignements étaient détenus par les autres organismes publics.
11. Dans le cadre de notre enquête, nous avons dû déterminer l'ampleur des documents pertinents détenus par ces organismes publics afin de pouvoir tirer nos conclusions relativement à chaque plainte, dont celles au sujet des plaintes actuelles concernant le Cabinet du premier ministre.

## 2.0 LOI ET ANALYSE

### *Obligation de prêter assistance*

12. La disposition relative à l'obligation de prêter assistance se trouvant à l'article 9 de la *Loi* impose à l'organisme public une obligation positive 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.

13. Selon nous, l'acquittement de cette obligation s'applique tout au long du processus de demande, et ce, jusqu'à la transmission de la réponse à l'auteur de la demande, ce qui est conforme au principe selon lequel la réponse fournie par l'organisme public doit aider l'auteur de la demande et répondre de façon exhaustive à la demande présentée. Par *aider l'auteur de la demande*, on entend que l'organisme public doit repérer tous les documents pertinents après avoir mené une recherche en bonne et due forme lui permettant de déterminer avec précision les renseignements existants ayant trait à la demande.
14. Selon les fonctionnaires du Cabinet du premier ministre, des recherches pour les documents pertinents ont été effectuées et les documents visés ont été repérés. Une analyse du contenu de ces documents a suscité des doutes à savoir si les documents récupérés étaient réellement pertinents à la demande ou non. Le Cabinet du premier ministre a donc communiqué avec l'auteur de la demande et discuté avec lui afin d'obtenir des précisions au sujet de la demande. D'un commun accord, il a été établi que certains documents pouvaient être exclus de la demande, ce qui en a réduit la portée. Nous sommes ravis que le Cabinet du premier ministre ait communiqué avec l'auteur de la demande au cours de ce processus. Les discussions qui ont eu lieu ont aussi profité aux deux parties : l'auteur de la demande a pu préciser exactement les documents qu'il recherchait et, de ce fait, il s'est concentré sur les renseignements les plus importants à obtenir; quant au Cabinet du premier ministre, il a pu éviter d'avoir à préparer une réponse volumineuse qui aurait inclus des documents dont l'auteur de la demande n'avait plus besoin.
15. À cet égard, le Cabinet du premier ministre a pris son obligation de prêter assistance à l'auteur de la demande au sérieux, et nous le félicitons d'avoir agi ainsi. Cela dit, nous estimons néanmoins que le Cabinet du premier ministre aurait pu aller plus loin dans l'accomplissement de son obligation en fournissant à l'auteur de la demande une réponse plus éloquente. Nous discutons de cette question dans le présent rapport.

### ***Recherche de documents pertinents***

16. La recherche de documents pertinents doit être à la fois approfondie et complète. Il faut récupérer chaque document pertinent qui relève de l'organisme public et dresser la liste de ces documents. Au cours de notre enquête, cinq nouveaux documents pertinents ont été repérés qui n'avaient pas été repérés auparavant. Nous sommes conscients de la vaste portée de la demande et du fait que celle-ci ait été traitée par différents organismes publics en même temps. Selon nous, l'ampleur de la recherche a sans doute rendu le repérage des documents pertinents plus difficile, mais pas impossible pour autant. Fait encore plus important, en raison

des circonstances de cette situation particulière, dans le cadre de laquelle l'auteur de la demande recherchait tous les renseignements portant sur un sujet, il était essentiel de mener une recherche approfondie.

### **Acheminement de la même demande à plusieurs organismes publics**

17. À l'avenir, si le Cabinet du premier ministre devait se retrouver devant une situation semblable où il doit répondre à une demande ayant aussi été envoyée à d'autres organismes publics et qu'il s'avère que certains documents sont détenus conjointement par tous les organismes visés, nous lui recommandons d'envisager d'adopter une meilleure approche, car chaque organisme public est tenu par la *Loi* de fournir une réponse complète et exhaustive traitant de tous les documents sous sa garde (conformément à l'article 4). Pour cette raison, le simple fait d'informer l'auteur de la demande qu'un autre organisme public lui donnera une réponse au sujet des documents détenus conjointement ne constitue pas un motif légitime de refuser l'accès à l'information en vertu de la *Loi*.
18. Dans ces cas, nous suggérons au Cabinet du premier ministre de fournir à l'auteur de la demande une liste de tous les documents pertinents détenus par les organismes publics concernés et de demander à chaque organisme public de s'y reporter lorsqu'ils préparent leur réponse. Cet effort concerté des différents organismes publics produit les résultats escomptés : l'auteur de la demande prend conscience des documents existants, de ceux qui peuvent être communiqués et de ceux qui doivent être retenus ainsi que des motifs invoqués dans chaque cas. Cette méthode réduit aussi la duplication des efforts déployés par les différents organismes publics. Quant à l'auteur de la demande, lorsqu'il analyse chaque réponse reçue des différents organismes publics, il est davantage en mesure de broser un tableau complet des renseignements existants en lien avec sa demande et de comprendre la façon par laquelle la décision concernant l'accès aux documents a été prise.
19. Nous souscrivons à cette approche dans les rares cas où une même demande est envoyée à plusieurs organismes publics pour un sujet dont la portée est vaste, car nous croyons que cette façon de faire respecte pleinement le droit légitime d'accès à l'information de l'auteur d'une demande.

### **Importance de la liste des documents pertinents**

20. Préparer une liste de documents, aussi appelée *index de documents*, peut demander beaucoup de temps. Néanmoins, cette démarche respecte la *Loi* et est utile à la rédaction de la réponse. Dans la liste, on énonce et on décrit tous les documents que l'organisme public a trouvés au



cours de sa recherche, c'est-à-dire tous les documents qui ont été jugés pertinents dans le cadre de la demande.

21. Il est essentiel que la liste comprenne tous les documents, peu importe leur nature, le type de renseignements qu'ils contiennent et la probabilité qu'ils soient retenus.
22. Une liste de documents visés par la demande ne doit pas être établie en fonction des exceptions relatives à la communication ou à la protection des renseignements personnels, elle doit plutôt être dressée uniquement en fonction de la *pertinence des renseignements demandés*. C'est uniquement après que l'organisme public a dressé la liste complète des documents qu'il envisage de les communiquer.
23. En traitant la demande ainsi à l'aide d'une telle liste, l'organisme public est en mesure de fournir une réponse éloquente qui :
  - identifie chaque document ou *catégorie* de documents pertinents;
  - décrit brièvement la nature des renseignements contenus dans les documents;
  - indique clairement si l'accès à l'ensemble du document, ou à une partie, est accordé ou refusé;
  - présente les motifs pour lesquels l'accès à un quelconque renseignement est refusé (conformément aux dispositions pertinentes précises de la *Loi*)
24. En négligeant de mener une recherche approfondie ou de préparer une liste complète des documents pertinents trouvés, l'organisme public peut, en fait, oublier des documents pertinents et ne pas tenir compte, sans le savoir, des renseignements importants et pertinents que l'auteur de la demande est en droit de recevoir.
25. Au cours de notre enquête concernant la présente affaire et lors de nos discussions avec le Cabinet du premier ministre, il a été reconnu que la recherche des documents pertinents devait être exhaustive et qu'il était important de dresser une liste de tous les documents trouvés. Dans les faits, le Cabinet du premier ministre a trouvé d'autres documents pertinents pour la demande et il a accepté de les communiquer à l'auteur de la demande.

### ***Format et contenu de la réponse***

26. Dans la réponse donnée dans le cadre de la présente affaire, on a énuméré les documents auxquels l'accès avait été accordé en partie, sans par contre expliquer pourquoi certains renseignements contenus dans ces documents avaient été prélevés ni citer les articles de la *Loi* justifiant ce prélèvement.
27. On a aussi indiqué à l'auteur de la demande qu'un document concernant un tiers était retenu en entier en vertu des articles 22 et 26 de la *Loi*. Même si le libellé des exceptions précises a été cité dans la réponse, le Cabinet du premier ministre n'a pas décrit le document concernant un tiers mentionné ni expliqué comment ces exceptions s'y appliquaient.
28. En vertu de l'article 14, un organisme public est tenu de fournir une réponse en bonne et due forme en énumérant les documents pertinents trouvés, en citant l'exception précise à la divulgation si l'accès à un document ou à une information est refusé et en donnant une courte explication des raisons pour lesquelles l'exception précisée s'applique. Il ne suffit pas de simplement reformuler l'exception énoncée pour justifier un refus; la réponse doit expliquer en quoi l'exception s'applique afin de permettre à l'auteur de la demande de comprendre pourquoi le droit d'accès aux renseignements demandés n'est pas accordé.
29. Lorsque des renseignements sont prélevés dans un document communiqué à l'auteur de la demande, il est aussi important que la réponse précise l'exception à la communication sur laquelle l'organisme public s'est appuyé pour justifier le prélèvement ainsi qu'une explication des raisons pour lesquelles l'exception vise les renseignements prélevés. Une fois de plus, c'est uniquement de cette manière que l'auteur de la demande peut comprendre pourquoi on lui refuse un accès complet à des documents; il s'agit là d'une réponse éloquente.
30. Le Cabinet du premier ministre a choisi de traiter les documents produits à l'interne dans sa réponse et a, par conséquent, laissé les autres organismes publics trancher sur les documents pertinents détenus conjointement. Comme nous l'avons mentionné précédemment, nous ne contestons pas l'approche visant à simplifier un cas où une demande a été présentée à plusieurs organismes publics, mais nous nous interrogeons sur les résultats. Le Cabinet du premier ministre a négligé d'identifier les autres documents pertinents détenus conjointement avec les autres organismes publics. Selon nous, au moyen de cette approche, il était impossible pour l'auteur de la demande de déterminer quels documents précis le Cabinet du premier ministre avait en sa possession et de savoir pourquoi il refusait de trancher sur l'accès à ces documents. En omettant de donner davantage d'explications sur les documents qu'il avait en sa possession et ceux que les autres organismes publics traiteraient, le Cabinet du premier

ministre n'a pas donné une réponse claire à la demande de l'auteur, et ce dernier n'eut d'autre solution que de déposer une plainte.

31. La situation s'est aggravée lorsque le Cabinet du premier ministre a déclaré malencontreusement ce qui suit :

*Tout renseignement à cet égard qui est en la possession du ministère de l'Énergie et du Bureau du Conseil exécutif sera communiqué par ces derniers.*

*(Notre soulignement)*

32. En présentant la réponse de cette façon, le Cabinet du premier ministre a créé des attentes irréalistes chez l'auteur de la demande, lui laissant ainsi croire faussement que les autres organismes publics lui communiqueraient les documents. De plus, dans sa dernière lettre à l'auteur de la demande, le Cabinet du premier ministre a confirmé que tous les documents pertinents en sa possession avaient été communiqués soit par le Cabinet, par le ministère de l'Énergie ou par le Bureau du Conseil exécutif, ce qui portait l'auteur de la demande à croire qu'on allait répondre à ses attentes et lui accorder l'accès aux documents. Au cours de notre enquête, qui comprenait une comparaison des documents examinés par les autres organismes publics, nous n'avons pas pu vérifier si ces documents pertinents avaient tous été communiqués à l'auteur de la demande.

33. Pour ces raisons, le Cabinet du premier ministre est tenu par la *Loi* d'énumérer chaque document pertinent en sa possession, et ce, peu importe si certains de ces documents pourraient également relever d'un autre organisme public. Il lui revient en outre de décider si ces documents doivent être communiqués. Nous estimons donc que le Cabinet du premier ministre n'a pas fourni une réponse significative à l'auteur de la demande comme l'exige l'article 14, car la réponse prêtait à confusion et le Cabinet du premier ministre n'a pas :

- énuméré tous les documents pertinents qu'il avait en sa possession en raison des recherches inadéquates qu'il a menées et de sa décision de ne pas préciser les documents détenus conjointement avec d'autres organismes publics;
- énuméré et traité les documents détenus conjointement avec d'autres organismes publics;
- expliqué pourquoi certaines informations contenues dans les documents communiqués étaient prélevées ni cité les dispositions précises sur lesquelles il s'appuyait;
- expliqué clairement pourquoi l'accès à certains documents pertinents était refusé.

### ***Processus d'avis aux tiers***

34. Lorsqu'un organisme public entame un processus d'avis aux tiers, le paragraphe 36(1) stipule qu'il doit prendre une décision concernant la communication de renseignements concernant un tiers dans les 30 jours suivant l'avis au tiers, sauf si le délai est prorogé aux termes de l'alinéa 11(3)d).
35. À cet égard, le 6 février 2012, le Cabinet du premier ministre a informé l'auteur de la demande qu'un document pertinent contenait des renseignements concernant un tiers et que, par conséquent, un processus de consultation était mené avec le tiers. Le 28 mai 2012, l'auteur de la demande a reçu la décision du Cabinet du premier ministre de refuser l'accès aux renseignements concernant un tiers. Il aurait toutefois dû la recevoir le 6 mai 2012. Dans une situation où l'organisme public est incapable de communiquer sa décision quant à l'accès aux renseignements concernant un tiers dans les 30 jours suivant l'avis au tiers, il doit proroger de 30 jours le délai de réponse en vertu de l'alinéa 11(3)d) et avertir l'auteur de la demande en conséquence.
36. Comme le Cabinet du premier ministre et l'auteur de la demande ont entamé des discussions au sujet de la portée de la demande, nous jugeons qu'il aurait dû poursuivre dans la même voie en informant l'auteur de la demande qu'il fallait plus de temps pour consulter le tiers et en lui donnant une date à laquelle la décision pouvait être attendue. Dans la réponse du 26 mars 2012, on ne fait aucune mention de la date à laquelle on pourrait prendre une décision, ce qui amène une fois de plus l'auteur de la demande à se demander quand la décision sera prise. Dans les faits, l'auteur de la demande est passé à l'action et a demandé au Cabinet du premier ministre de lui faire part de sa décision; le processus n'était cependant pas censé se dérouler de cette manière. Le Cabinet du premier ministre était tenu d'informer adéquatement l'auteur de la demande en temps opportun de sa décision concernant les renseignements au sujet d'un tiers et de lui mentionner qu'il devait proroger le délai de réponse pour y parvenir, mais, dans la présente affaire, il ne s'est pas acquitté de son obligation.

### ***Exceptions à la communication***

#### **Article 21 – renseignements personnels**

37. Dans sa réponse, le Cabinet du premier ministre a refusé l'accès à des renseignements personnels concernant des tiers figurant dans certains articles de correspondance, en invoquant le motif selon lequel la communication de ces renseignements aurait mené à une

atteinte injustifiée à la vie privée de tiers aux termes de l'article 21 de la *Loi*. Après avoir analysé les documents pertinents contenant des renseignements prélevés, nous sommes convaincus que la communication des renseignements personnels dans ce cas constituerait effectivement une atteinte injustifiée à la vie privée de tiers.

38. Ainsi, nous estimons que le Cabinet du premier ministre a appliqué comme il se doit l'article 21 pour refuser l'accès aux renseignements dans le présent cas. Nous réaffirmons que cette explication aurait dû être ajoutée à la réponse.

### **Article 22 – intérêts d'un tiers**

39. Le Cabinet du premier ministre a aussi refusé de communiquer un document d'un tiers en se fondant sur les articles 22 et 26. Discutons d'abord de l'applicabilité de l'exception à la communication que prévoit l'article 22.

40. Le Cabinet du premier ministre a refusé l'accès au document en entier, alléguant que leur communication serait préjudiciable aux intérêts commerciaux ou financiers d'un tiers. Nous avons analysé ce document et avons constaté qu'il s'agissait d'un document créé par une entreprise du secteur privé qui s'inquiétait de la hausse du taux de distribution du gaz et de ses répercussions sur ses intérêts commerciaux.

41. En règle générale, on invoque l'article 22 lorsque des documents détenus par des organismes publics contiennent des renseignements concernant un tiers qui émanent de relations d'affaires ou d'opérations commerciales entre des personnes et des entreprises du secteur privé. Même si des renseignements de ce genre sont générés dans le cadre d'interactions commerciales, ils relèvent tout de même de l'organisme public et sont assujettis à la communication en vertu de la *Loi*. Le droit d'accès à ce genre de renseignements incite l'organisme public à faire preuve de responsabilité dans la conduite de ses relations d'affaires avec le secteur privé. Les entreprises du secteur privé devraient s'attendre à ce que certains renseignements au sujet de leurs rapports avec le gouvernement provincial soient rendus publics.

42. Nous sommes toutefois conscients que la *Loi* comprend des dispositions qui protègent, dans certaines circonstances, certains renseignements se rapportant à des entreprises privées. Par ces dispositions, il est reconnu que les renseignements d'ordre commercial d'un tiers détenus par un organisme public peuvent être de nature délicate sur le plan commercial ou financier et méritent donc d'être protégés.

43. À cet égard, le paragraphe 22(1) établit un certain nombre d'exceptions obligatoires à la communication de renseignements se rapportant aux intérêts commerciaux ou financiers d'un tiers. En vertu de cette exception, il existe sept situations ou catégories dans lesquelles la communication des renseignements d'un tiers pourrait nuire à ses intérêts commerciaux :

- la communication de secrets industriels;
- la communication de renseignements confidentiels d'ordre commercial;
- la communication de renseignements d'ordre commercial qui pourraient avoir une incidence sur :
  - la capacité de concurrence,
  - des négociations,
  - des pertes ou des gains,
  - l'obtention de renseignements d'affaires nécessaires,
  - des conflits de travail.

44. Comme nous avons eu l'occasion d'analyser le document concernant un tiers dont il était question dans la présente affaire, nous sommes convaincus que sa communication nuirait aux intérêts commerciaux ou financiers du tiers. Le document a été fourni à titre confidentiel [conformément à l'alinéa 22(1)b)] et il comporte des renseignements financiers et commerciaux qui pourraient nuire à sa compétitivité si ceux-ci étaient communiqués [conformément au sous-alinéa 22(1)c)(i)]. Pour ces raisons, nous jugeons que l'article 22 a été appliqué correctement à titre d'exception obligatoire à la communication du document à l'auteur de la demande.

45. Le Cabinet du premier ministre a aussi invoqué l'article 26 pour refuser l'accès au document, mais, puisqu'on a déterminé que le document était retenu à juste titre en vertu de l'article 22, il n'est pas nécessaire de se pencher sur l'applicabilité de l'article 26 dans la présente affaire.

### **3.0 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSAIRE**

46. À notre avis, dans la présente affaire, le Cabinet du premier ministre a pris son obligation de prêter assistance à l'auteur de la demande au sérieux. Il a travaillé avec d'autres organismes publics ayant reçu la même demande afin de fournir un accès approprié aux renseignements demandés. Cependant, la recherche des documents pertinents à la demande n'était pas tout à fait adéquate, car de nouveaux documents pertinents ont été trouvés au cours de l'enquête sur la plainte, et il a été décidé de communiquer ces documents à l'auteur de la demande.

47. Même si le Cabinet du premier ministre a déployé des efforts et avait de bonnes intentions, nous jugeons qu'il aurait pu aller plus loin pour s'acquitter de son obligation en fournissant à l'auteur de la demande une réponse plus éloquente. Le Cabinet du premier ministre a émis une réponse qui ne satisfaisait pas à toutes les exigences énoncées à l'article 14 et qui prêtait à confusion. Entre autre, il n'y a pas :

- énuméré tous les documents pertinents en sa possession;
- énuméré et examiné les documents détenus conjointement avec d'autres organismes publics;
- expliqué pourquoi certains renseignements contenus dans les documents communiqués avaient été prélevés;
- expliqué clairement pourquoi l'accès à certains documents pertinents était refusé.

48. Le Cabinet du premier ministre a aussi manqué à son obligation d'informer l'auteur de la demande de sa décision concernant la communication d'un document concernant un tiers dans le délai prévu par la *Loi*. Le Cabinet du premier ministre était chargé d'informer l'auteur de la demande adéquatement et en temps opportun de sa décision et de lui indiquer qu'il devait proroger le délai de réponse pour y parvenir.

49. Pour ce qui est des renseignements retenus par le Cabinet du premier ministre dans cette affaire, nous sommes d'avis qu'il a invoqué légitimement le paragraphe 21(1) pour prélever les renseignements personnels dans des documents communiqués à l'auteur de la demande et qu'il s'est appuyé à juste titre sur l'article 22 afin de refuser l'accès au document concernant un tiers en lien avec la présente affaire.

50. En raison des conclusions tirées ci-dessus, la Commissaire recommande, en vertu du paragraphe 73(1) de la *Loi*, au Cabinet du premier ministre :

- a) de donner à l'auteur de la demande une liste de tous les documents en lien avec sa demande qui sont en sa possession et sous son contrôle, y compris les documents énumérés dans la réponse, le document concernant un tiers (en le décrivant comme un document d'une entreprise du secteur privé dans lequel on exprime des préoccupations sur le gaz naturel) et les autres documents trouvés après l'envoi de la réponse.
- b) de veiller à ce que la liste mentionnée à l'alinéa a) ci-dessus comprennent également les documents détenus conjointement avec les autres organismes publics ayant reçu la demande d'information relative à la présente affaire;

- c) de communiquer immédiatement à l'auteur de la demande les cinq documents additionnels trouvés après l'envoi de la réponse et jugés pertinents à la demande au cours du processus d'enquête.

Fait à Fredericton (Nouveau-Brunswick), ce 28 août 2013.

---

Anne E. Bertrand, c.r.  
Commissaire