

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 : 2015-2223-AP-2201

Date : Le 22 octobre 2015

« Affaire concernant le plan directeur de Kingsbrae Gardens avec la Ville de Saint Andrews »

INTRODUCTION et CONTEXTE

1. Le présent rapport des conclusions de l'enquête de la Commissaire est établi en vertu du paragraphe 73(1) de la *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée*, L.N.-B., ch. R-10.6 (la « *Loi* »).
2. Le 29 septembre 2014, l'auteur de la demande a présenté à la Ville de Saint Andrews (« la Ville ») une demande pour obtenir l'accord qui a conduit à l'élaboration d'un plan directeur de développement de Kingsbrae Gardens (« l'accord Kingsbrae Gardens »), ainsi que les lettres, courriels et autres communications échangées entre la Ville, Kingsbrae Gardens et le gouvernement du Nouveau-Brunswick, de juin 1995 à octobre 2014.
3. Le 22 octobre 2014, la Ville a fourni une réponse partielle autorisant l'accès à certains documents dont certains passages étaient prélevés, et en avisant l'auteur de la demande que la Ville engageait le processus d'avis à des tiers à l'égard des autres renseignements visés par la demande.
4. Une fois le processus concernant les tiers achevé, la Ville n'a fourni aucune autre réponse et, par conséquent, l'auteur de la demande a déposé une plainte au Bureau de la Commissaire le 19 janvier 2015.

PROCESSUS DE RÈGLEMENT INFORMEL

5. Nous avons observé que, contrairement aux organismes publics provinciaux, de nombreuses municipalités disposent de ressources limitées et que les activités de réglementation additionnelles s'avèrent difficiles en matière d'accès aux renseignements conservés dans les archives municipales.
6. C'est pourquoi nous avons conçu un processus d'enquête plus simple, mais aussi efficace, pour traiter les plaintes concernant les municipalités. Ce processus simplifié a pour but de donner aux municipalités les directives nécessaires afin de mieux connaître leurs obligations légales, et qu'à leur tour, les auteurs d'une demande adressée à une municipalité reçoivent les renseignements auxquels ils ont droit en vertu de la *Loi*.
7. À notre avis, cette approche pratique permet au Bureau de la Commissaire d'exercer son rôle de surveillance et de demeurer conscient des difficultés inhérentes à l'application des dispositions de la *Loi* par les administrations municipales, de façon à obtenir, dans la mesure du possible, un résultat à la fois satisfaisant et conforme.

Règlement informel du présent cas

8. Dans le cadre de la présente enquête sur la plainte, nous avons rencontré les fonctionnaires municipaux le 2 juin 2015 pour aborder la façon dont la Ville a traité cette affaire et examiner les documents prélevés qu'elle a remis à l'auteur de la demande. Après notre rencontre, la Ville nous a fourni pour examen ses documents portant sur l'accord qu'elle a conclu avec Kingsbrae Gardens et le gouvernement du Nouveau-Brunswick. Nous avons soumis nos conclusions préliminaires à la Ville, en indiquant les renseignements qu'elle avait retenus à juste titre, mais aussi ceux qui auraient dû faire partie de sa réponse à l'auteur de la demande. Après lui avoir fait part de nos conclusions et des moyens de résoudre l'affaire, nous avons discuté ensemble des démarches nécessaires pour régler la plainte, mais, malgré ces tentatives, la Ville n'était pas disposée à s'y engager.
9. Par conséquent, comme l'exige l'article 73 de la *Loi*, nous avons été tenus de produire le présent rapport des conclusions avec nos recommandations.

CONCLUSIONS D'ENQUÊTE

Recherche des documents pertinents par la Ville

10. La Ville a effectué une recherche des documents pertinents à la demande de l'auteur, mais elle n'a récupéré que la correspondance, sans pouvoir retracer un exemplaire de l'accord. L'incapacité de la Ville de récupérer un accord valide et en vigueur auquel elle est signataire nous a causé à la fois une surprise et de sérieuses préoccupations.
11. Incidemment, juste avant notre réunion d'enquête en début juin, un exemplaire de l'accord a été découvert par le personnel d'entretien dans une salle d'entreposage du sous-sol de l'aréna de la Ville, où celle-ci entrepose certains de ses documents.
12. L'accord nous a été fourni et nous avons constaté qu'il y manquait certaines annexes, à savoir :
 - Annexe G – Plan d'arpentage
 - Annexe H – Accord de gestion et d'exploitation
13. La Ville a affirmé avoir tenté d'obtenir une copie intégrale auprès du gouvernement provincial, mais sans succès.
14. Nous avons interrogé les responsables sur la gestion des documents de la Ville, en raison de nos préoccupations de voir que ces derniers ne pouvaient décrire les documents qui se trouvaient dans l'entrepôt du sous-sol de l'aréna ni expliquer pourquoi un accord encore en vigueur ne se trouvait pas dans les dossiers actifs de la Ville. Il fallait donc se demander quels autres documents concernant les activités de la

Ville pouvaient manquer à l'appel, ou pire, être perdus. Nous soulignons ce point pour la principale raison que le droit d'accès du public à l'information détenue par la Ville était gravement compromis.

15. Nous avons l'impression que la Ville n'était pas concernée par l'accord en question, même si ses responsables ont admis que son système actuel de gestion des documents n'était pas au point et avait besoin d'une importante réforme.

La réponse de la Ville

16. Comme il a été mentionné précédemment dans le présent rapport, la Ville a fourni une réponse partielle dans cette affaire, tandis elle exécutait les tâches qui lui restaient, mais elle a omis de fournir une réponse définitive à l'auteur de la demande. Cette omission contrevenait aux obligations de la Ville, que prescrit l'article 14 de la *Loi*.
17. La Ville était tenue de fournir à l'auteur de la demande une réponse conforme aux dispositions de l'article 14, dans les délais prévus par l'article 11 (de 30 à 60 jours au maximum, ou tout autre délai additionnel approuvé par la Commissaire), et de s'acquitter des obligations suivantes :
 - identifier les documents pertinents en sa possession qui étaient visés par la demande;
 - indiquer ceux qui sont communiqués et préciser les motifs pour lesquels d'autres ne le sont pas;
 - si la Ville invoque une exception de la *Loi* ou des faits et circonstances qui, selon elle, l'autorisent à ce moment-là à refuser l'accès, fournir ses explications à ce sujet;
 - indiquer le nom et les coordonnées d'une personne aux bureaux de la Ville qui sera en mesure de répondre aux questions sur la réponse fournie (cette information figurait dans la réponse partielle);
 - apposer une mention du droit de déposer une plainte auprès de la Commissaire ou des tribunaux en cas d'insatisfaction quant à la réponse obtenue.
18. Même s'il ne s'agit pas encore d'un résultat satisfaisant, la Ville aurait dû remplir ses obligations légales en faisant à tout le moins d'autres tentatives de retrouver l'accord perdu et, par la suite, ses composantes manquantes, alors qu'elle ne nous a pas indiqué les mesures prises à cet égard.
19. La Ville n'avait pas eu souvent traité des demandes d'accès à l'information présentées en vertu de la *Loi*, et elle a naturellement éprouvé des difficultés avec celle qu'elle a reçue dans la présente affaire. Nous en sommes conscients et nous sommes toujours disposés à prêter assistance aux municipalités qui veulent se conformer à la *Loi*.

20. Nous avons toutefois perçu une réticence de la part de la Ville à effectuer les tâches nécessaires pour régler cette affaire en conformité avec la *Loi*, et ce, malgré notre aide.
21. Il n'en demeure pas moins que la Ville doit reconnaître qu'elle fait partie du secteur public du Nouveau-Brunswick et qu'elle est assujettie aux règles de la *Loi*, lesquelles ont été conçues pour assurer l'ouverture et la transparence de tous les niveaux d'administration dans la conduite de leurs affaires entourant l'utilisation des deniers publics, et garantir le respect du droit du public de savoir.
22. Pour remplir ses obligations légales, la Ville devrait prendre des mesures pour s'adapter à ce nouveau mode de fonctionnement et instaurer un processus plus rigide pour recevoir les demandes présentées sous le régime de la *Loi*, et y répondre.
23. Même si nous sommes heureux de constater que, depuis le début de cette affaire, la Ville a entrepris d'améliorer son système de gestion des documents, ce qui devrait faciliter le traitement des demandes d'accès à l'information, pour les motifs déjà mentionnés, nous allons lui formuler une recommandation pour qu'elle continue ses démarches d'amélioration et respecte davantage le droit du public de savoir.

Le droit de l'auteur de la demande d'avoir accès aux renseignements visés

24. La Ville a accordé l'accès à certains des renseignements visés par la demande qu'elle avait récupérés, avec certains prélèvements mineurs. L'adresse personnelle du maire a été prélevée comme il se doit mais, encore une fois, il aurait fallu en expliquer la raison à l'auteur de la demande. La plupart des prélèvements étaient pertinents, à l'exception de quelques-uns, notamment les coordonnées de l'auteur de la demande lui-même.

Correspondance

25. Par exemple, la Ville a autorisé l'accès à la correspondance mais, comme nous l'avons expliqué à ses responsables, il ne convenait pas d'avoir recours à des exceptions en alléguant la présence de renseignements personnels, et une recommandation sera formulée pour la communication de ces renseignements.

Accord

26. À ce jour, nous n'avons ni reçu ni examiné l'accord dans son intégralité, étant donné que la Ville n'en détient pas un exemplaire complet. Nous livrerons donc une conclusion fondée sur les documents qui ont été soumis à notre examen.
27. Nous formulerons aussi une recommandation sur les démarches que la Ville doit entreprendre afin d'obtenir un exemplaire complet de l'accord avant de conclure nos travaux à ce sujet.

28. Pendant notre enquête et après avoir récupéré l'accord, la Ville a refusé de le communiquer à l'auteur de la demande en invoquant l'article 22 de la *Loi*.
29. Nous lui avons signalé que l'article 22 traite de la communication préjudiciable aux intérêts commerciaux ou financiers d'un tiers. Quand des organisations ou sociétés du secteur privé transigent avec un organisme public, les renseignements générés dans le cadre de ces interactions qui sont conservés dans les documents des organismes publics sont soumis aux règles de communication prévues par la *Loi*. L'article 22 offre une protection à certains de ces renseignements et indique expressément aux organismes publics ce qui devrait être communiqué ou non, et dans quel cas.
30. Un droit général d'accès à ce genre d'information oblige les organismes publics à assumer leur responsabilité d'agir avec transparence dans la conduite de leurs affaires avec le secteur privé. Parallèlement, les organismes du secteur privé devraient s'attendre à ce que le public ait accès à certains renseignements sur leurs activités avec l'organisme public.
31. Les « renseignements d'ordre commercial » ne sont pas définis dans la *Loi*, mais, à l'article 22, on fait référence aux renseignements d'ordre commercial, financier ou d'autres types semblables en lien avec les affaires de tiers constitués d'entreprises du secteur privé ou de personnes morales. Ce sont, par exemple, les secrets industriels d'une entité privée, ses propositions et ses sources de revenus qui sont visés par la protection.
32. Ainsi, des renseignements commerciaux peuvent être protégés si leur divulgation risquerait vraisemblablement :
- de nuire à la compétitivité;
 - d'entraver des négociations menées en vue de contrats ou à d'autres fins;
 - d'entraîner des pertes ou de procurer des profits financiers injustifiés.
33. Par conséquent, avant d'invoquer l'article 22 pour refuser l'accès à l'information, il faut obtenir des représentations de l'entité du secteur privé qui constitue le tiers, y compris son éventuel consentement à la communication des renseignements. Cela dit, ce n'est pas le tiers qui prend la décision d'accorder ou non l'accès, puisque cette décision relève de l'organisme public.
34. Il s'ensuit que, lorsque le recours à l'article 22 fait l'objet d'une plainte, comme celle de l'auteur de la demande dans la présente affaire, l'organisme public doit démontrer en quoi la communication des renseignements causerait *préjudice* aux intérêts commerciaux de la tierce partie.

35. Dans la présente affaire, l'accord a été signé en 1995 entre un particulier, la Ville, le gouvernement provincial et Kingsbrae Horticultural Gardens Inc. pour la création de Kingsbrae Gardens. La Ville a avisé Kingsbrae Gardens de lui fournir des représentations concernant une communication potentielle de l'accord, mais elle n'a pas reçu de réponse. Néanmoins et malgré notre analyse, la Ville a décidé de ne pas communiquer l'accord en invoquant l'article 22, même si nous avons conclu que ce document ne pouvait pas bénéficier de la protection de cet article.
36. Le contenu de l'accord peut être considéré comme étant des renseignements commerciaux, mais ce motif seul ne pouvait justifier la Ville d'y refuser l'accès, et cette dernière n'a pas été en mesure de démontrer que la divulgation de cet accord risquerait vraisemblablement de causer un préjudice.
37. Par conséquent, nous estimons que la Ville ne peut refuser l'accès à l'accord et qu'elle devrait le communiquer en entier à l'auteur de la demande. Une recommandation suivra donc sur cet aspect.

RECOMMANDATIONS

38. Compte tenu de ces conclusions, la Commissaire formule les recommandations suivantes, en conformité avec l'article 73 de la *Loi* :
- a) Que la Ville fournisse à l'auteur de la demande une copie de l'accord Kingsbrae Gardens actuellement en sa possession, sans prélèvements;
 - b) Que la Ville fournisse à l'auteur de la demande une réponse complète en prenant les moyens nécessaires pour obtenir, sans délai, une copie de toutes les composantes et annexes qu'elle n'a pas en sa possession et qui constituent l'intégralité de l'accord Kingsbrae Gardens, et ces moyens doivent comprendre un contact avec le ministère de l'Agriculture, de l'Aquaculture et des Pêches, qui pourrait détenir un exemple intégral de l'accord;
 - c) Que la Ville soumette à l'examen du Bureau de la Commissaire toutes les composantes et annexes qui constituent l'accord Kingsbrae Gardens. La Commissaire prendra ensuite une décision concernant l'accès aux documents manquants à ce moment, et présentera ses conclusions à la Ville et à l'auteur de la demande;
 - d) Que la Ville fournisse à l'auteur de la demande les renseignements suivants qu'elle a initialement prélevés, mais qu'elle aurait dû lui communiquer :
 - les renseignements contenus dans le courriel du 17 mars 2014 (13 h 47) envoyé par C. Spear à A. Mosher,

- la note d'information au conseil – les renseignements contenus dans la puce concernant la rue Frederick,
 - les renseignements contenus dans le courriel du 11 septembre 2014 (15 h 57) envoyé par J. Carr à S. Choptiany, C. Akagi, D. Naish, E. Bishop et L. Sochasky.
39. À la lumière de nos constatations et en application de l'alinéa 60(1)h) de la *Loi*, la Commissaire formule également les recommandations suivantes : que la Ville prenne les mesures pour mettre en œuvre un processus approprié pour recevoir et traiter les demandes d'accès à l'information qui lui sont présentées en vertu de la *Loi*; et qu'elle s'assure que ce nouveau processus soit en place au plus tard le 1^{er} avril 2016.
40. Conformément à l'article 74 de la *Loi*, la Ville dispose de 15 jours à compter de cette date pour aviser l'auteur de la demande et la Commissaire qu'elle :
- accepte les recommandations et qu'elle s'y conformera; ou
 - n'accepte pas les recommandations.

Fait à Fredericton (Nouveau-Brunswick), ce 15 octobre 2015.

Anne E. Bertrand, c.r.
Commissaire