

Pouvoir autorisant le responsable d'un organisme public de ne pas tenir compte des demandes

Article 15 de la *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée*

Résumé et objet de la disposition

L'article 15 autorise les organismes publics à demander à ce bureau l'autorisation de ne pas tenir compte d'une ou plusieurs demandes d'accès dans certaines circonstances bien précises.

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

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

L'article 15 a pour objet de fournir aux organismes publics un mécanisme d'examen indépendant dans l'éventualité où une ou plusieurs des situations susmentionnées se présenteraient, pour éviter que les auteurs de demande puissent abuser de leurs droits ou en faire un mauvais usage. Les organismes publics ne sont pas les seuls à se voir conférer par la *Loi* des responsabilités et des obligations; les demandeurs doivent aussi exercer leurs droits d'accès de façon raisonnable, de bonne foi.

Aux termes de l'art. 84(1) de la *Loi*, il incombe à l'organisme public d'établir que l'auteur de la demande n'a aucun droit d'accès.

Lorsque notre bureau convient que la demande de l'organisme public est fondée, l'auteur de la demande perd ses droits d'accès par rapport à la demande ou aux demandes en question. Il ne s'agit pas là d'une décision à prendre à la légère, d'autant plus que l'auteur de la demande n'a aucun recours ni droit d'appel. Voilà pourquoi l'autorisation ne sera accordée que lorsque l'organisme public fournit des détails et des preuves convaincantes à l'appui de sa demande pour ne pas avoir à tenir compte d'une demande d'accès.

Si l'organisme public ne peut présenter les preuves attendues de lui aux termes du paragraphe 84(1), ce bureau se prononcera en faveur de l'auteur de la demande et exigera que l'organisme poursuive le traitement de la demande.

Nous demandons que les organismes publics présentent leurs demandes aux termes de l'art. 15 de la *Loi* dans les **7 jours ouvrables** de la réception de la demande ou des demandes d'accès en question. Il convient par ailleurs de souligner que le temps nécessaire à la présentation d'une demande et à la réception d'une décision de la part de notre bureau n'est pas déduit du délai imparti pour répondre à la demande, dont il est question à l'article 11 de la *Loi*. Notre bureau déploiera donc tous les efforts raisonnables pour évaluer la demande d'un organisme public et rendre une décision dans les **5 jours ouvrables**.

À la lumière de ce qui précède, il est impératif que les organismes publics présentent autant de détails et de preuves que possible pour étayer leur demande aux termes de l'article 15. Lorsqu'une demande n'est pas suffisamment détaillée, elle est plus susceptible d'être rejetée.

15 a) : La demande d'accès nuirait déraisonnablement aux activités de l'organisme ou serait abusive en raison de leur caractère répétitif ou systématique.

Lorsqu'il demande l'autorisation de ne pas tenir compte d'une demande d'accès en invoquant cette disposition, l'organisme public doit démontrer les deux facteurs suivants :

- que la ou les demandes en question sont de nature répétitive ou systématique;
- la façon dont le traitement de la demande ou des demandes nuirait déraisonnablement à ses activités.

Les critères dont nous tiendrons compte dans l'évaluation d'une demande présentée aux termes de cet article sont expliqués ci-après.

Caractère répétitif et systématique

Une demande est jugée répétitive ou systématique lorsque son auteur présente sciemment la même demande au même organisme public, alors que ce dernier y avait déjà répondu ou avait déjà répondu à une autre demande visant pour l'essentiel la même information pour la même période.

Le terme *systématique* n'est pas défini dans la *Loi*, mais nous estimons que les ressources suivantes fournissent des orientations utiles pour déterminer si une demande d'accès (ou de multiples demandes, selon le cas) peut être considérée de nature systématique.

Dans le *Webster's Canadian Dictionary* de *Reader's Digest*,¹ « systématique » signifie « en continu, ou selon un système » [traduction]. Dans le *Manitoba Freedom of Information and Protection of Privacy Resource Manual*², l'expression « de nature systématique » « comprendrait un comportement régulier ou délibéré » [traduction]. En Colombie-Britannique, l'Access to Information and Privacy Commissioner's Office a défini une demande systématique comme une demande « caractérisée par un système, soit une méthode ou un plan d'action structuré mené à bien selon un ensemble de règles ou de principes » [traduction].³

Une demande – ou de multiples demandes, selon le cas – peut être considérée de nature systématique lorsque son auteur a présenté plusieurs demandes d'accès à un organisme public, habituellement au cours d'une période donnée, par rapport à différents aspects d'une question ou d'un sujet particulier.

Si, par exemple, après avoir présenté une demande à un organisme public et reçu une réponse de sa part, l'auteur présente d'autres demandes connexes, et qu'après avoir reçu les réponses s'y rapportant, il présente à nouveau d'autres demandes connexes, etc., les demandes subséquentes pourraient être dites systématiques, en fonction de

¹Geddes & Grosset, 2010.

²[Manitoba Freedom of Information and Protection of Privacy Resource Manual](#) aux pages 4 à 33.

³Ordonnance F17-18 de White Rock, délivrée le 12 avril 2017 (2017 BCIPC 19 CanLII).

leur portée et de l'intention de leur auteur lorsqu'il les présentera (c'est-à-dire tout dépendamment si l'auteur de la demande cherche véritablement à exercer ses droits d'accès, ou si les demandes sont présentées à d'autres fins). Un autre exemple consisterait en de multiples demandes de vaste portée présentées successivement par un même auteur au cours d'une période relativement courte, demandes qui pourraient sembler systématiques, encore une fois, en fonction de leur portée et de l'intention de leur auteur. La nature systématique ou non des demandes devra être déterminée au cas par cas, le simple fait que l'auteur en ait présenté plusieurs au cours d'une certaine période ne suffisant pas à établir que ces dernières sont systématiques aux fins de l'article 15 de la *Loi*.

Nuisance déraisonnable aux activités

La situation d'un organisme public est souvent pertinente lorsqu'on tente de déterminer si une demande « nuirait déraisonnablement à ses activités ». Tous les organismes publics doivent s'assurer d'avoir consacré des ressources raisonnables au traitement des demandes; ce que l'on considère comme raisonnable pourrait cependant différer selon qu'il est question d'un organisme public d'envergure tel qu'un ministère provincial ou d'un organisme plus petit, tel qu'un village ou une ville au personnel limité.

Les organismes publics doivent démontrer que de répondre à une demande nuira déraisonnablement à leurs activités, du fait de l'ampleur de la demande en question, des ressources humaines devant y être affectées, des dépenses associées à la formulation d'une réponse, ou encore parce qu'elle détournera leur attention d'autres tâches fondamentales, étant donné le fardeau global qu'ils auront ainsi à assumer.

Les questions suivantes pourraient aider à déterminer si une demande répétitive ou systématique risque de nuire déraisonnablement aux activités d'un organisme public :

- En quoi traiter la demande et y répondre de façon appropriée s'avérerait-il déraisonnablement nuisible aux activités de l'organisme public? Quel fardeau le traitement de la demande imposerait-il à l'organisme public?
- L'organisme public a-t-il envisagé de demander une prorogation du délai imparti pour répondre à la demande plutôt que de demander l'autorisation de ne pas en tenir compte?
- L'auteur de la demande s'est-il vu demander de la décomposer en demandes de portée plus restreinte, présentées dans des délais raisonnables?
- Combien de pages, approximativement, comporte la documentation visée par la demande?
- Combien de documents, approximativement, faudra-t-il consulter?
- Dans quel format la documentation visée est-elle conservée?
- Combien de demandes actives l'organisme public traite-t-il actuellement?
- De multiples demandes ont-elles été présentées simultanément par l'auteur ou par plusieurs auteurs travaillant ensemble?
- Quand l'organisme public a-t-il reçu chacune des demandes de l'auteur?
- Existe-t-il des preuves que l'auteur de la demande travaille en collaboration avec d'autres personnes ayant présenté des demandes d'accès?

Si nous refusons à un organisme public l'autorisation de ne pas tenir compte d'une demande d'accès aux termes de cette disposition, nous pourrions lui demander de présenter une demande de prorogation du délai imparti.

15 b) : La demande est incompréhensible, frivole ou vexatoire

Demandes incompréhensibles

« Incompréhensible » implique que la formulation de la demande ou la façon dont elle est structurée fait en sorte qu'il est impossible pour l'organisme public d'y répondre. Il incombe au coordinateur du droit à l'information d'un organisme public de travailler avec les auteurs de demandes, chaque fois que cela s'avère possible, pour cerner les documents visés et assister, de façon générale, les auteurs de demandes dans l'exercice de leurs droits d'accès. Avant de demander à notre bureau l'autorisation de ne pas tenir compte d'une demande aux termes de cette disposition, il convient de réfléchir aux questions suivantes :

- Quelles difficultés se posent pour comprendre la demande d'accès telle que présentée par son auteur?
- Qu'y a-t-il qui manque de clarté dans la formulation de la demande ou sa structure?
- Quelles tentatives l'organisme public a-t-il faites pour clarifier la demande avec son auteur?
- L'auteur de la demande a-t-il consenti à en modifier la formulation ou à fournir des éclaircissements à l'organisme public? Le cas échéant, comment la demande modifiée/clarifiée est-elle formulée?

Bien que les organismes publics aient l'obligation de prêter assistance aux auteurs de demandes dans l'exercice de leurs droits d'accès, les auteurs ont quant à eux l'obligation de se montrer aussi clairs et précis que possible dans le cadre de leur demande et devraient, de bonne foi, collaborer avec les organismes publics, de sorte que les deux parties comprennent bien en quoi consistent les renseignements demandés.

Si un organisme public choisit de présenter une demande aux termes de cette disposition, nous demandons qu'il soumette également des copies de sa correspondance avec l'auteur de la demande, pour montrer les mesures adoptées afin d'essayer de régler la question avec ce dernier.

Soulignons que les demandes formulées de façon claire, mais de très vaste portée ne sont pas considérées comme incompréhensibles aux fins de cette disposition. À la réception d'une telle demande, l'organisme public est en droit de demander à l'auteur s'il est disposé à en réduire la portée (que ce soit en termes d'objet, de délais, etc.); l'auteur de la demande n'a cependant aucune obligation de le faire. Une prorogation du délai imparti pourrait alors représenter une façon appropriée de gérer le traitement de la demande.

Demandes frivoles

Une demande frivole en est une présentée avant tout à une fin autre que l'accès à l'information, et associée à des questions banales, sans mérite ou d'importance limitée. Cela dit, des renseignements pourraient sembler frivoles à une personne, mais pas à une autre; le contexte dans lequel s'inscrit une demande d'accès doit donc être pris en compte.

Demandes vexatoires

Une demande vexatoire en est une demande présentée avec l'intention sous-jacente d'agacer, de harceler, d'embarrasser ou de mettre mal à l'aise, ce qui englobe les situations dans lesquelles une demande est présentée de mauvaise foi. Lorsqu'ils tentent de déterminer si une demande est vexatoire, les organismes publics doivent garder à l'esprit que même si la demande en question leur semble incommode ou frustrante, dans une certaine mesure, ils ne peuvent se fonder uniquement sur cette impression.

Les facteurs suivants pourraient attester qu'une demande est bel et bien de nature vexatoire :

- 1) une même demande présentée à répétition par une personne ou un groupe de personnes travaillant ensemble dans le cadre d'un effort concerté;
- 2) des antécédents de demandes d'accès visant à harceler ou tout le moins à agacer un organisme public, ou une tendance en ce sens;
- 3) un volume excessif de demandes d'accès;
- 4) le moment auquel sont présentées les demandes d'accès, par rapport à une autre occurrence ou un autre événement, tout particulièrement;
- 5) l'utilisation d'un langage offensant ou agressif dans le cadre des interactions avec des représentants d'organismes publics;
- 6) le fardeau imposé à l'organisme public pour traiter la demande d'accès et y répondre;
- 7) des rancœurs personnelles ou des accusations non fondées contre l'organisme public ou un ou plusieurs de ses représentants.

Une demande d'accès peut être considérée comme ayant été présentée de mauvaise foi lorsque des preuves démontrent que l'auteur de la demande utilise ses droits d'accès dans le but de nuire à un organisme public ou de lui imposer un fardeau, plutôt que par réel intérêt pour l'information. Les preuves en question seront habituellement axées sur les interactions avec l'auteur de la demande, ses antécédents et sa conduite envers l'organisme public, en lien avec la demande ou les demandes en cause. Les organismes publics doivent généralement démontrer que l'auteur d'une demande entretenait une intention malhonnête ou malveillante lorsqu'il a présenté une demande d'accès, ou utilise une demande d'accès (ou plusieurs demandes, selon le cas) comme arme envers eux, pour alourdir les tâches qui leur incombent, nuire à leurs activités ou faire en sorte qu'ils se retrouvent débordés.

Les demandes d'accès de nature vexatoire ou présentées de mauvaise foi révéleront, de la part de leur auteur, un comportement équivalant à l'abus de ses droits aux termes de la *Loi*.

15 c) : La demande a trait à des renseignements qui ont déjà été fournis à leurs auteurs

Cette disposition s'appliquera lorsque l'organisme public a déjà fourni la même information au même auteur en vertu de la *Loi*. Pour étayer une demande présentée sous son régime, nous demandons que l'organisme public joigne une copie de la précédente demande d'accès de l'auteur, de même que de sa réponse à la demande en question et de l'actuelle demande. Si l'information précédemment fournie porte simplement sur le même sujet ou sur un sujet connexe, mais qu'il ne s'agit pas de la même information que celle visée par la plus récente demande, cette disposition ne pourra être invoquée.

Lorsqu'il tente de déterminer s'il demandera ou non l'autorisation de ne pas tenir compte d'une demande pour ces motifs, l'organisme public a tout intérêt à tenir compte des raisons valides qui pourraient mener l'auteur de la demande à demander à nouveau la même information (si, par exemple, son ancienne copie des documents a été perdue ou détruite des suites de circonstances hors de son contrôle).

Ressources/référence :

Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de Terre-Neuve et Labrador, [*Applying to the Commissioner for Approval to Disregard an Access to Information Request.*](#)

ACCESS AND PRIVACY DIVISION
DIVISION DE L'ACCÈS À L'INFORMATION ET DE LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE
230-65 rue Regent St., Fredericton, NB E3B 7H8
☎ 506.453.5965/877.755.2811 📠 506.453.5963
✉ aip-aivp@gnb.ca
www.ombudnb-aip-aivp.ca