

# RAPPORT DES CONCLUSIONS DE L'ENQUÊTE DE LA COMMISSAIRE

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

Affaire : 2010-108-AP-050

Le 8 mars 2011

Commissariat à l'accès à l'information et à la protection de la vie privée du  
Nouveau-Brunswick

## 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., chap.R-10.6 (« la *Loi* »). Ce rapport fait suite à la plainte déposée le 7 décembre 2010 dans laquelle l'auteur de la demande de communication (« l'auteur ») demandait à la Commissaire de mener une enquête sur l'affaire et de formuler des recommandations en application de la *Loi*.
2. La demande est déposée le 5 octobre 2010 à la Société des alcools du Nouveau-Brunswick (« Alcool NB ») pour recevoir :

une copie du rapport portant sur le régime de retraite des cadres d'Alcool NB (la « demande »).
3. Le 3 novembre 2010, Alcool NB a fait parvenir une lettre à l'auteur de la demande pour l'informer qu'elle prorogeait le délai de 30 jours dont elle disposait pour répondre à la demande, soit jusqu'au 3 décembre 2010, afin de pouvoir consulter un organisme public. Le nom de l'organisme public n'a pas été divulgué à l'auteur de la demande.
4. Le 1er décembre 2010, Alcool NB a répondu par lettre à l'auteur de la demande comme suit. En résumé, Alcool NB accusait réception de la demande de la communication « d'une copie du rapport portant sur le régime de retraite des cadres d'Alcool NB », et en refusant de relâcher ce document, Alcool NB ajoute que « l'étude n'a pas été mise en application ni en entier ni en partie, et aucune démarche n'ait été prise en vertu de ce document » (la « réponse »).
5. La réponse ajoutait qu'Alcool NB envisagerait la demande dans le futur « si le contenu de l'étude ferait l'objet d'un rajustement de rémunération future ».
6. Lors du dépôt de sa plainte, l'auteur a demandé à la Commissaire d'examiner les points suivants :
  - a) le refus de la part d'Alcool NB d'identifier le nom de l'organisme public auprès de qui elle avait consulté tel que mentionné dans sa lettre de prorogation du délai datée du 3 novembre 2010;
  - b) l'omission d'Alcool NB de mentionner si la demande a été refusée ou acceptée conformément à l'alinéa 14(1)a); et,

- c) l'omission d'Alcool NB de donner les motifs du refus de la demande conformément à l'alinéa 14(1)c).

## PROCESSUS DE RÈGLEMENT INFORMEL

7. Pour toute plainte faisant l'objet d'une enquête du Bureau du Commissaire, nous tentons d'abord d'arriver à un règlement informel de la plainte d'une manière satisfaisante pour les 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 nouvelle loi et de favoriser un règlement rapide et satisfaisant des plaintes. (Remarque : Une description complète des étapes du processus de règlement informel du Commissaire est présentée à l'**annexe A** du présent rapport.)
8. La première étape qu'a entreprise la Commissaire consistait à examiner la demande et la réponse, puis à déterminer si la réponse satisfaisait aux exigences de la *Loi*. Pour ce faire, nous avons organisé des réunions avec des cadres d'Alcool NB pour leur demander de nous remettre une copie intégrale de tous les documents pertinents en réponse à la demande afin de pouvoir les examiner ce qu'Alcool NB fait sans délai.
9. Après avoir examiné tous les documents en cause, nous avons demandé aux responsables d'Alcool NB de nous fournir de plus amples renseignements sur la réponse qu'elle avait donnée à la demande présentée. Nous avons également formulé des commentaires généraux sur le processus des demandes déposées en vertu du droit à l'information, sur les réponses données, de même que des commentaires précis sur le cas qui nous occupe.
10. Alcool NB a expliqué que sa décision de refuser la demande était fondée sur les dispositions d'exception des alinéas 26(1)a) et c) de la *Loi*. Plus précisément, Alcool NB a invoqué le fait que l'information contenue dans les documents en cause portait sur un projet de changement du régime de rémunération, de rétribution et des salaires de ses cadres qui n'avait pas encore été mis en œuvre, et par ce fait même, Alcool NB n'était pas obligé de relâcher cette information.
11. Selon ces démarches et discussions, il était évident que la réponse d'Alcool NB du 1er décembre 2010 ne satisfaisait pas aux exigences de la *Loi*, et la Commissaire a invité Alcool NB le 7 février 2011 à revoir sa décision ainsi qu'à fournir une réponse révisée à la demande de l'auteur.

12. Le 24 février 2011, Alcool NB a répondu à la Commissaire qu'elle refusait de fournir une réponse révisée. Alcool NB a toutefois reconnu qu'il y avait en effet deux rapports concernant la rémunération, la rétribution et les salaires de ses cadres, mais a tout de même refusé de divulguer ces deux rapports ainsi que l'ensemble des documents et de la correspondance connexes en citant les raisons suivantes :
- a) le rapport d'examen interne sur la rémunération, la rétribution et les salaires de ses cadres (« rapport interne ») ainsi que le rapport des consultants sur le système de rémunération des cadres (« rapport des consultants ») font office de conseils, d'opinions et de recommandations élaborés par l'organisme public ou à son intention et n'étaient donc pas assujettis à l'exigence de divulgation aux termes de l'alinéa 26(1)a) de la *Loi*; et,
  - b) que les recommandations contenues dans les deux rapports n'avaient jamais été données suite, et, par conséquent, les dits rapports ne sont assujettis à l'exigence de divulgation aux termes de l'alinéa 26(1)c) de la *Loi*.
13. Nous avons également invité l'auteur de la demande à faire de nouvelles observations conformément à l'alinéa 71(1)a) de la *Loi*. L'auteur a indiqué n'avoir rien à ajouter à ce stade.

## LOI ET ANALYSE

14. Dans le cadre de notre processus d'examen, différentes questions ont été soulevées au sujet de la procédure et de l'interprétation de la *Loi* de la part d'Alcool NB dans sa réponse à la demande. Nous avons déjà discuté de ces questions avec Alcool NB en vue de lui offrir une aide utile pour ce qui est de répondre aux futures demandes d'information. Le présent rapport aborde chacune de ces questions.

### ***Obligation de prêter assistance***

15. La première question abordée dans cette affaire était l'omission de la part d'Alcool NB de prêter assistance d'emblée à l'auteur de la demande dès réception de la demande d'information. L'auteur cherchait à obtenir une copie d'un rapport concernant la rémunération, la rétribution et les salaires des cadres. Toutefois, aucun dialogue n'a eu lieu avec l'auteur de la demande pour lui informer qu'en effet, la demande portait sur deux rapports plutôt qu'un reliés à la rémunération, la rétribution et les salaires de ses cadres d'Alcool NB.
16. L'article 9 de la *Loi* énonce une « obligation de prêter assistance » comme suit :

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.

17. Cet article impose aux organismes publics une obligation positive de prêter assistance aux auteurs de demandes dans le but de veiller à ce que ces derniers reçoivent sans délai une réponse adéquate et pertinente à leur demande d'information. En cas d'incertitude au sujet de l'information demandée, la pratique exemplaire veut qu'il faille communiquer immédiatement avec l'auteur de la demande pour lui demander précisément quels renseignements il cherche à obtenir. Par exemple, si une demande d'information est vague, le fait de discuter avec l'auteur de la demande peut simplifier à la fois la demande et le processus. En menant de telles discussions, l'organisme public sera en mesure d'informer l'auteur de la demande de tout document pertinent existant, lui permettant ainsi de préciser les documents qu'il souhaite obtenir. Souvent, lorsque l'auteur de la demande ne sait pas exactement quels renseignements (ni documents) demander, il ou elle s'en prend en soumettant des demandes vagues.
18. La décision initiale d'Alcool NB de refuser la demande présentée était largement fondée sur la prémisse selon laquelle les documents demandés constituaient une « étude qui n'avait pas encore été mise en œuvre », en référence à l'exception prévue à l'alinéa 26(1)c) de la *Loi*. On n'a fait aucune mention de l'existence d'un rapport interne à ce moment-là.
19. Notre enquête a permis de constater qu'aucune discussion n'avait été engagée avec l'auteur de la demande pour clarifier les renseignements à fournir pour répondre à la demande. L'auteur de la demande n'a donc pas été informé qu'Alcool NB avait établi deux rapports pertinents qui répondaient à la demande.
20. Tel qu'il est mentionné précédemment, le premier document était une étude interne portant sur la rémunération, la rétribution et les salaires des cadres, et le second, un rapport des consultants entraînant de recommandations qui avait été déposé auprès d'Alcool NB. Les deux rapports étaient connexes à la demande « d'un rapport portant sur le régime de retraite des cadres d'Alcool NB ». Conséquemment, d'avoir jugé pertinent en lien à la demande seul le rapport des consultants n'était le résultat qu'une interprétation étroite de la part d'Alcool NB. Alcool NB aurait dû mentionner à l'auteur de la demande qu'il existait deux rapports et lui demander s'il souhaitait obtenir une copie des deux rapports.

### ***Prorogation du délai – Consultation auprès d'un autre organisme public***

21. Au moment où Alcool NB informait l'auteur de son intention de proroger le délai à l'intérieur duquel elle devait répondre à la demande, l'auteur lui a demandé de lui identifier l'autre organisme public avec lequel Alcool NB devait consulter et pour quelle raison elle exigeait plus de temps pour donner sa réponse en vertu de l'alinéa 11(3)d de la *Loi*. Alcool NB refusa cette requête et cette dernière fut l'objet d'une question soulevée directement à notre Commissariat, à savoir : *Lorsqu'un organisme public doit consulter un autre organisme public et pour cette raison doit proroger le délai à l'intérieur duquel il répondra à une demande de communication, est-ce cet organisme public doit identifier l'autre?*
22. L'auteur s'interrogeait sur la question s'il était en droit d'être avisé du nom de l'autre organisme public avec lequel Alcool NB devait s'entretenir avant de pouvoir répondre à sa demande.
23. Cette question présentait une première interprétation sur ce sujet, et il appert de souligner au fin du présent Rapport, le fait qu'Alcool NB n'avait pas le bénéfice des commentaires de la Commissaire sur cette question lorsque la question lui fut posée.
24. À notre avis, and en tenant compte de l'esprit de la législation, la règle générale exige à l'organisme public d'indiquer le nom de l'autre organisme public lorsque qu'il donne avis à l'auteur de la demande d'une prorogation du délai dans une telle circonstance. La Commissaire a émis une ***Meilleure pratique*** à ce sujet pour toute question du genre à l'avenir.
25. Dans la présente affaire, Alcool NB voulait consulter le Ministre des Finances, soit le responsable pour le Ministère des Finances, avant de formuler une réponse à la demande de l'auteur, et pour cette raison avait besoin de plus de temps. Le nom de « l'autre organisme public » aurait dû avoir été communiqué à l'auteur car il n'y avait aucune raison de ne pas le faire.

### ***Format de la réponse***

26. Il convient de se rapporter aux exigences de la *Loi* lorsqu'on est appelé à répondre à une demande d'information en vertu de cette nouvelle loi. L'article 14 de la *Loi* énonce ces

exigences, qui indiquent, essentiellement, que le responsable de l'organisme public doit informer l'auteur de la demande de ce qui suit dans une réponse écrite :

- a) si la communication totale ou partielle du document est accordée ou refusée;
- b) dans le cas où la communication totale ou partielle du document est accordée, les modalités de la communication;
- c) dans le cas où la communication totale ou partielle du document est refusée :
  - (i) le fait que le document n'existe pas ou ne peut être retrouvé, le cas échéant,
  - (ii) si le document existe et peut être retrouvé, les motifs du refus et la disposition précise de la présente loi sur laquelle le responsable d'un organisme public se fonde,
  - (iii) le titre et le numéro de téléphone au travail d'un cadre ou d'un employé de l'organisme public qui peut renseigner l'auteur de la demande au sujet du refus,
  - (iv) le droit de l'auteur de la demande de déposer une plainte auprès du commissaire au sujet du refus ou de déférer l'affaire à un juge de la Cour du Banc de la Reine du Nouveau-Brunswick.

27. Au cours de nos premières discussions, Alcool NB a indiqué que la *Loi* ne s'appliquait à aucun des documents en cause, car l'information y figurant traitait d'un projet qui n'avait pas encore été mis en œuvre, de sorte qu'Alcool NB n'était pas tenue de se conformer à l'article 14 pour la réponse qu'elle fournirait à la demande.
28. Sauf votre respect, cette position ne se conforme pas à l'esprit de la *Loi*, plus particulièrement l'obligation de prêter assistance en vertu de l'article 9, qui oblige les organismes publics à aider les auteurs de demandes « de façon ouverte, précise et complète ». De surcroît, l'article 14 oblige les organismes publics à fournir des renseignements détaillés aux auteurs de demandes visant expressément les demandes présentées, surtout dans le cas où les renseignements ne sont pas divulgués, et ce, afin d'aider les auteurs de demandes à comprendre les motifs du refus, total ou partiel, de leur demande. Le fait de fournir des raisons claires pour expliquer la non-divulgaration des renseignements conformément à des dispositions précises de la *Loi* permet aux organismes publics de montrer qu'ils se conforment à la *Loi*, tant dans son esprit que sur le plan de son application pratique.
29. En règle générale, un organisme public doit se conformer aux exigences de l'article 14 lorsqu'il répond à une demande d'information. Si l'organisme public est d'avis que tous les renseignements demandés sont visés par les dispositions d'exception de la *Loi*, cette

information doit être clairement indiquée dans la réponse fournie, accompagnée des dispositions précises qui soutiennent cette affirmation.

30. Dans le cas qui nous occupe, la réponse d'Alcool NB aurait dû identifier les documents en cause et indiquer qu'elle refusait de relâcher les deux rapports en entier aux termes des alinéas 26(1)a) et c) de la *Loi*.
31. De plus, la réponse d'Alcool NB de refuser la demande aurait dû préciser le nom de la personne-ressource avec qui l'auteur de la demande pouvait communiquer concernant ce refus et de son droit de déposer une plainte auprès de la Commissaire ou déférer le dossier à la Cour pour examen.

### ***Décision discrétionnaire de divulguer – Article 26***

32. Il convient de noter que la nouvelle *Loi* prévoit à la fois des exceptions obligatoires et facultatives à la communication des renseignements. Dans le cas où un organisme public juge qu'un dossier correspond à une exception obligatoire à la divulgation, cet organisme est tenu par la *Loi* de ne pas relâcher le document en question.
33. Lorsqu'un organisme public juge qu'un document correspond à une exception facultative (ou discrétionnaire) à la divulgation, il a alors le choix de communiquer ou non l'information demandée. L'application de ces exceptions est un processus en deux étapes. L'organisme public doit d'abord examiner le contenu du document en vue de déterminer s'il s'agit de l'information qui est sujette à une exception discrétionnaire ou obligatoire à la communication. Lorsqu'elle sera appelée à examiner comment l'organisme public a appliqué les exceptions discrétionnaires, la Commissaire demandera à l'organisme public de démontrer qu'il a effectivement exercé son pouvoir discrétionnaire, c'est donc dire que l'organisme public doit montrer qu'il a envisagé de relâcher l'information même s'il avait la possibilité de ne pas la divulguer. Ensuite, si l'organisme public décide que l'information ne doit pas être divulguée, il doit également démontrer que pareille décision est fondée sur les dispositions d'exception prévues aux articles 23 à 33 de la *Loi*.
34. L'article 26 de la *Loi* prévoit une exception discrétionnaire permettant à un organisme public, comme Alcool NB, de divulguer ou non de l'information qui constitue des avis destinés à un organisme public. Au soutien de sa décision de refuser la communication de l'information à l'auteur de la demande dans le cas qui nous intéresse, Alcool NB s'est fondée sur l'article 26 et, plus précisément, sur l'alinéa 26(1)c) :



Le responsable d'un organisme public peut refuser de communiquer à l'auteur de la demande des renseignements dont la communication risquerait vraisemblablement de révéler :

- a) des avis, des opinions, des propositions, des recommandations élaborés par ou pour l'organisme public ou un ministre;
- b) soit des positions, des projets, des lignes de conduite, des critères ou des instructions élaborés en vue de négociations contractuelles ou autres menées par ou pour la province ou l'organisme public, soit des considérations liées à ces négociations;
- c) des projets relatifs à la gestion du personnel ou à l'administration de l'organisme public et qui n'ont pas encore été mis en œuvre;
- d) le contenu d'avant-projets de loi ainsi de projets de règlement, de décret et d'arrête émanant de ministres ou du lieutenant-gouverneur en conseil;
- e) des renseignements, y compris les projets, les politiques ou les entreprises proposés d'un organisme public, dont la communication risquerait vraisemblablement d'entraîner la divulgation d'une décision de principe ou d'une décision budgétaire à l'état de projet.

*(Soulignement ajouté)*

35. Lorsque nous avons entrepris l'examen de la plainte, nous nous interrogeons sur la question à savoir si Alcool NB avait en effet exercé son pouvoir discrétionnaire de divulguer ou non les documents pertinents. Dans le cadre du processus de règlement informel, nous avons invité Alcool NB à examiner de nouveau la demande présentée à la lumière de ce précède.

***Alinéa 26(1)c) : Projets qui n'ont pas encore été mis en œuvre***

36. Au cours de nos discussions, Alcool NB a indiqué que la décision de ne pas relâcher les documents demandés était fondée sur son interprétation de l'alinéa 26(1)c), qui énonce ce qui suit :

Le responsable d'un organisme public peut refuser de communiquer à l'auteur de la demande des renseignements dont la communication risquerait vraisemblablement de révéler :

(...)

- c) des projets relatifs à la gestion du personnel ou à l'administration de l'organisme public et qui n'ont pas encore été mis en œuvre...

37. Les mots clés de cette disposition sont « projets [...] qui n'ont pas encore été mis en œuvre ». Alcool NB a réitéré sa position qu'elle n'était tenue de divulguer les deux rapports, soit l'étude interne et celui des consultants car ces documents contenaient des renseignements portant sur des modifications à venir au régime de retraite des cadres, donc concernaient des « projets » qui n'avaient pas encore été mis en œuvre et ne pouvant être divulgués aux termes de la disposition d'exception prévue à l'alinéa 26(1)c).
38. Sauf votre respect, la Commissaire est en désaccord avec Alcool NB sur l'interprétation apportée à cette disposition and de sa mise en application en ce qui a trait aux documents pertinents.
39. La première approche pour interpréter cette disposition est de prendre connaissance de la portée du mot « projets » dans le présent contexte. Dans le but de nous ressourcer, nous avons pris en compte la définition du dictionnaire du mot « projet » ainsi que son examen par les autres compétences ayant une loi similaire.
40. Le Petit Robert électronique définit le mot « projet » comme suit :
- a. *Image d'une situation, d'un état que l'on pense atteindre.*
  - b. *Ce que l'on se propose de faire, à un moment donné.*
41. La *Loi* sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée de l'Ontario comporte une disposition rédigée de façon semblable qui a été interprétée par la Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario. Un cas en particulier fournit une ligne directrice utile pour déterminer si un rapport de consultants qui présente des recommandations constitue un « projet » au sens de l'alinéa 18(1)f) de la loi de l'Ontario (consulter l'Ordonnance P-348). Dans ce cas, le Commissaire adjoint a conclu ce qui suit :
- [le rapport] contient certaines recommandations qui, si elles étaient adoptées et mises en œuvre par un établissement, pourraient mener à la formulation d'un projet détaillé, mais le document proprement dit n'est ni un projet ou une proposition de projet.
- (Soulignement ajouté)
42. Dans ce cas, l'étude interne était un examen non officiel qui consistait à demander de l'information à d'autres organismes canadiens sur la rémunération versée à des cadres d'organismes semblables à Alcool NB. Le rapport des consultants communique officiellement de l'information de cette nature et sur des organismes du secteur privé. Le rapport des consultants propose également des recommandations qu'examinera

Alcool NB dans le cadre de son évaluation du régime de rémunération actuel de ses cadres. Selon nous, aucun de ces rapports ne présente de projet visant la modification du régime de rémunération actuel d'Alcool NB.

43. Par conséquent, nous optons pour ces interprétations et nous concluons qu'aucun de ces documents ne correspond à un « projet » au sens de l'alinéa 26(1)c) de la *Loi*. Ces rapports fournissent plutôt de l'information et des recommandations à Alcool NB pour l'aider à prendre une décision concernant des changements éventuels qui pourraient être apportés au système de rémunération des cadres.
44. Comme nous avons conclu que les rapports ne présentent pas de « projets » au sens de l'alinéa 26(1)c), nous n'avons pas à examiner si Alcool NB a donné suite à l'information s'y trouvant.

***Alinéa 26(1)a) : Avis, opinions, propositions ou recommandations***

45. Alcool NB s'est fondée sur l'alinéa 26(1)a) comme motif de refus de la demande présentée. Cette disposition accorde aux organismes publics le pouvoir discrétionnaire de divulguer ou non de l'information dans le cas où la communication risquerait vraisemblablement de révéler des avis, des opinions, des propositions ou des recommandations élaborés par l'organisme public ou à son intention. Les organismes publics peuvent ainsi protéger ces communications, mais cette protection ne s'étend généralement pas à des renseignements généraux ou à des renseignements factuels.
46. Or, une grande partie des renseignements figurant dans le rapport des consultants est de nature factuelle. Ces renseignements comprennent le régime de rémunération actuel des cadres, la composition de l'équipe de direction d'Alcool NB ainsi que l'éventail des salaires des cadres d'autres organismes de la Couronne et d'organismes semblables d'autres régions et ces renseignements relèvent déjà du domaine public. À notre avis, ce type d'information ne constitue pas un « avis » au sens de l'alinéa 26(1)a) car elle ne présente pas un projet qu'entamera Alcool NB visant la modification du régime de rémunération actuel de ses cadres.
47. Une fois de plus, nous avons consulté la jurisprudence de l'Ontario pour nous aider à interpréter la signification d'« avis » dans ce contexte. Le Commissaire de l'Ontario a établi que, pour être admissibles comme « avis », les renseignements contenus dans les documents doivent toucher une proposition concernant un plan d'action à venir, laquelle sera acceptée ou refusée par son destinataire au cours du processus de

délibération, de décision et de prise de décision par le gouvernement (consulter l'Ordonnance PO-2028). En outre, les renseignements qui constituent des « avis » se présenteront sous l'une des deux formes suivantes :

- a) les renseignements proprement dits sont des avis;
- b) leur divulgation permettrait de tirer des déductions exactes sur l'avis donné.

48. L'interprétation du Commissaire de l'Ontario cadre avec le libellé de diverses dispositions semblables de lois sur l'accès à l'information d'autres provinces et territoires du Canada. Par exemple, la *Freedom of Information and Protection of Privacy Act* de la Nouvelle-Écosse prévoit une exception discrétionnaire dans le cas de renseignements qui révéleraient des avis ou des recommandations élaborés par un organisme public ou à son intention en vertu du paragraphe 14(1). Le paragraphe 14(2) indique en outre qu'un organisme public ne peut refuser, en vertu du paragraphe (1), de divulguer des renseignements généraux utilisés par l'organisme public. Le terme « renseignements généraux » (*background information*) est défini à l'alinéa 3(1)a) comme de la documentation portant sur des faits.
49. Par conséquent, les renseignements factuels tels que ceux figurant dans le rapport interne et le rapport des consultants ne sont pas visés par l'exception prévue à l'alinéa 26(1)a) et auraient dû être fournis à l'auteur de la demande.
50. Bien que nous ne soyons pas d'avis que les renseignements factuels figurant dans le rapport des consultants satisfassent aux critères de l'exception de l'alinéa 26(1)a), ce n'est cependant pas le cas des recommandations présentées dans le rapport. Nous convenons que les recommandations des consultants satisfont effectivement aux critères des « recommandations élaborées par ou pour l'organisme public » et, à cet égard, Alcool NB était en droit de ne pas divulguer l'information.
51. Même si nous avons établi que certains renseignements contenus dans le rapport des consultants devaient en effet ne pas être divulgués en vertu de l'exception prévue à l'alinéa 26(1)a), il ne s'agit pas d'un motif suffisant pour ne pas divulguer l'intégralité du rapport des consultants. Le paragraphe 7(3) de la *Loi* indique que « si ces renseignements peuvent être extraits d'un document sans poser de problèmes sérieux, l'auteur de la demande jouit du droit de demander et de recevoir le reste du document ». C'est pourquoi nous concluons que le rapport des consultants aurait dû être communiqué à l'auteur de la demande, les recommandations en ayant été préalablement supprimées.

52. Comme le rapport interne ne comportait aucune recommandation, nous concluons qu'aucun des renseignements figurant dans le rapport n'est visé par l'exception prévue à l'alinéa 26(1)a).

***Alinéa 18(1)b) : Confidentialité de l'information fournie par d'autres organismes***

53. Une autre partie du rapport des consultants contenait des détails sur les salaires des cadres d'autres organismes, détails qui avaient été fournis à Alcool NB à titre confidentiel. Dans ce cas-ci, nous avons souligné à Alcool NB l'importance qu'elle indique, par écrit, son intention indéfectible de traiter confidentiellement ce type de renseignements, de façon à respecter l'exception obligatoire visant les renseignements fournis à titre confidentiel à un organisme public par un autre gouvernement en vertu du paragraphe 18(1). Nous convenons que ces renseignements n'ont pas été divulgués à juste titre.
54. Toujours en lien avec le paragraphe 7(3) de la *Loi*, les deux rapports auraient dû être divulgués à l'auteur de la demande une fois les renseignements susmentionnés supprimés.

## **CONCLUSIONS DE L'ENQUÊTE DE LA COMMISSAIRE**

55. **Obligation de prêter assistance** — Alcool NB a indiqué qu'elle ne savait pas exactement quels renseignements l'auteur de la demande souhaitait obtenir, mais n'a tout de même pas entrepris la démarche pour éclaircir la demande auprès de son auteur. Alcool NB a plutôt décidé de traiter la demande selon son interprétation étroite et n'a pas informé l'auteur de la demande de l'existence du rapport informel. Alcool NB ne s'est donc pas acquittée de son obligation de prêter assistance aux termes de l'article 9 de la *Loi*.
56. **Prorogation du délai pour consulter un autre organisme public** — Au moment où Alcool NB informait l'auteur de son intention de proroger le délai à l'intérieur duquel elle devait répondre à la demande afin de consulter un autre organisme public, Alcool NB refusa de l'informer du nom de ce dernier. Dans la présente affaire, Alcool NB a prorogé le délai pour consulter le responsable du Ministère des Finances avant de formuler une réponse à la demande de l'auteur. Nous avons examiné cette question et avons conclu que d'ordre générale, l'organisme public d'indiquer devrait indiquer le nom de tous les autres organismes publics qu'il consulte au moment où il donne avis à l'auteur de la demande d'une prorogation du délai qui repose sur ce motif.

57. **Format de la réponse** — La réponse d'Alcool NB à la demande ne satisfaisait pas aux exigences en matière de contenu d'une réponse énoncées à l'article 14 de la *Loi*. Toutes les réponses aux demandes d'information doivent fournir les détails exigés par l'article 14. Dans le cas où un organisme public décide de refuser une demande d'information, cet organisme est tenu d'indiquer dans sa réponse les dispositions précises invoquées pour la non-divulgence de l'information et d'informer l'auteur de la demande de son droit de déposer plainte auprès de la Commissaire ou de déférer l'affaire à la Cour du Banc de la Reine pour examen.
58. **Exception discrétionnaire en vertu de l'alinéa 26(1)c) : « Projets qui n'ont pas encore été mis en œuvre »** — Alcool NB a invoqué cette exception comme motif de la non-divulgence du rapport informel et du rapport des consultants. Selon notre examen des rapports, ces documents contiennent une grande quantité de renseignements factuels et des recommandations visant la modification du régime de rémunération actuel d'Alcool NB qui seront examinées. Nous concluons que nul rapport ne satisfait effectivement aux critères de cette exception.
59. **Exception discrétionnaire en vertu de l'alinéa 26(1)a) : « des avis, des opinions, des propositions, des recommandations »** — Alcool NB a également invoqué cette exception comme motif de non-divulgence pour les rapports interne et celui des consultants. Notre examen de ces documents a permis de constater que ces derniers contiennent une quantité importante de renseignements factuels sur la rémunération des cadres d'organismes publics d'autres provinces et d'organismes semblables à Alcool NB situés dans d'autres provinces. Nous concluons que cette exception ne s'applique pas à ce type de renseignements; toutefois, le rapport des consultants présente bien des recommandations à Alcool NB, et nous sommes d'avis que ces recommandations satisfont aux critères de l'alinéa 26(1)a) et qu'elles n'ont pas été divulguées à juste titre.
60. **Exception obligatoire en vertu de l'alinéa 18(1)b) : « confidentialité de l'information fournie par d'autres organismes »** — Alcool NB a obtenu des détails sur les salaires des cadres d'autres organismes, détails qui avaient été fournis à Alcool NB à titre confidentiel. Nous convenons que ces renseignements n'ont pas été divulgués à juste titre en vertu du paragraphe 18(1). Nous concluons que les deux rapports auraient dû être divulgués à l'auteur de la demande sauf après avoir supprimé les renseignements susmentionnés.

## RECOMMANDATION

61. À la lumière de ce qui précède, la Commissaire recommande qu'Alcool NB communique à l'auteur de la demande le rapport interne ainsi que le rapport des consultants portant sur le régime de rémunération de ses cadres, sous réserve des suppressions suivantes :
- a) les recommandations des consultants (visés par l'alinéa 26(1)a)); et,
  - b) tous renseignements fournis à titre confidentiel à Alcool NB sur la rémunération des cadres (visés par l'alinéa 18(1)b)).

Daté à Fredericton (Nouveau-Brunswick), ce 8 mars 2011.

---

Anne E. Bertrand, c.r.  
Commissaire

# Annexe A

Affaire : 2010-108-AP-050

Le 8 mars 2011

Commissariat à l'accès à l'information et à la protection de la vie privée du  
Nouveau-Brunswick

« Processus relatif aux plaintes »



*La politique de la Commissaire à l'égard du processus relatif aux plaintes est conçue de manière à garantir le respect de la Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée et à encourager la collaboration et la transparence, tout en essayant d'en arriver à une solution satisfaisante pour l'auteur de la demande comme pour l'organisme public, en conformité avec les exigences de la Loi. La différence entre ce que l'on qualifie de processus de règlement informel et une enquête officielle sur la plainte – plus souvent reconnue du public – est expliquée ci-après; l'échéancier prévu y est également mentionné. Ce processus est communiqué à l'auteur de la demande ainsi qu'à l'organisme public lorsqu'une plainte est déposée auprès du Commissariat.*

## **Politique de la Commissaire à l'égard du processus relatif aux plaintes**

À la réception d'une plainte, la Commissaire peut, selon la *Loi*, procéder de deux manières différentes : enquêter sur cette plainte ou prendre toutes les mesures voulues pour régler l'affaire de façon informelle. À toutes fins et intentions, dans le cadre du processus de règlement informel comme dans celui de l'enquête officielle, le travail de la Commissaire constitue une « enquête » sur le bien-fondé de la plainte; lors du processus de règlement informel; cependant, la Commissaire prend toutes les mesures nécessaires pour régler la plainte à la satisfaction de toutes les parties concernées et d'une manière conforme aux objets de la *Loi*. Lorsque cela n'est pas possible, la Commissaire conclut ses travaux par une enquête officielle qui mène à la publication d'un rapport officiel résumant ses conclusions.

Après une analyse détaillée de la *Loi*, dans le strict respect de son objet et de son esprit, la Commissaire a adopté une politique consistant à traiter toutes les plaintes en première instance par voie de règlement informel. Cette approche s'appuie sur la notion selon laquelle il est préférable pour toutes les parties touchées de résoudre les plaintes de manière informelle et de se familiariser davantage avec leurs droits et leurs obligations en vertu des nouvelles dispositions législatives. L'éducation du public au sujet de l'application de cette nouvelle loi est un volet important du mandat du Commissariat. Nous sommes d'avis que ce processus permettra, à l'avenir, l'amélioration des demandes de renseignements et des procédures de réponses, ce qui pourrait limiter la nécessité de déposer des plaintes.

### **Processus de règlement informel**

#### **Étape 1 – Examen**

Chaque fois que nous recevons une plainte, nous écrivons à l'auteur de la demande ainsi qu'à l'organisme public pour les informer que la Commissaire aimerait régler le différend de manière informelle, et ce, dans les 45 jours suivant la date de la réception de la plainte par le Commissariat.

Bien qu'il s'agisse d'un processus de règlement « informel », le Commissariat doit étudier dans ses moindres détails le fond de la plainte, dont le contenu de la demande de renseignements initiale et la réponse de l'organisme public. Ces étapes sont les mêmes que celles qui seraient menées dans le cadre de n'importe quel processus d'enquête. Les responsables du Commissariat rencontrent ensuite les cadres de l'organisme public dans le but d'examiner tous les documents pertinents en lien avec la demande. Cet examen peut notamment consister à demander de plus amples renseignements à l'organisme public, renseignements qui nous permettront de déterminer avec certitude quels documents pourraient avoir été négligés et lesquels pourraient s'avérer pertinents à la demande. La

rencontre se tient généralement peu de temps après la réception de la plainte, afin que le processus puisse débiter sans délai.

## **Processus de règlement informel**

### **Étape 2 – Conclusions préliminaires**

Lorsque la Commissaire estime que l'organisme public a mené des recherches adéquates en vue de donner suite à la demande de renseignements et que les documents pertinents ont été cernés et lui ont été fournis, ou lorsqu'il existe, à son avis, des problèmes relativement à l'application des règles fixées par la *Loi*, problèmes qui empêchent un examen complet de tous les documents pertinents, le Commissariat compare la réponse initiale de l'organisme public à l'ensemble des documents ayant été remis à la Commissaire afin de déterminer si cette réponse était conforme aux exigences de la *Loi*.

La Commissaire transmet ses conclusions préliminaires à l'organisme public par voie écrite. Ce dernier est ainsi informé de l'orientation de l'enquête et, le cas échéant, des questions en suspens devant être abordées avant que nous puissions passer à l'étape suivante, c'est-à-dire l'inviter à faire parvenir une « réponse révisée » à l'auteur de la demande de renseignements. S'il s'avère inutile de produire une réponse révisée, le Commissariat passe à l'étape 4 du processus relatif aux plaintes.

La suggestion d'envisager une réponse révisée émane d'une volonté soutenue de résoudre le différend de manière informelle et de permettre à l'auteur de la demande d'accéder aux renseignements qui devraient, selon la *Loi*, être communiqués.

Si l'organisme public accepte de préparer une réponse révisée, on fixe un délai à l'intérieur duquel la « proposition de réponse révisée » doit être présentée à la Commissaire. Ce délai varie selon la complexité du travail à réaliser pour la préparation de la réponse révisée proposée dans chaque cas.

## **Processus de règlement informel**

### **Étape 3 – Proposition de réponse révisée**

Lorsque l'organisme public émet une proposition de réponse révisée, la Commissaire l'étudie afin de s'assurer que cette réponse satisfait aux exigences fixées par la *Loi*. Le cas échéant, elle invite l'organisme public à la présenter directement à l'auteur de la demande en tant que réponse révisée à la demande de renseignements initiale.

Si la réponse révisée proposée ne satisfait pas aux exigences de la *Loi*, la Commissaire formulera, à l'intention de l'organisme public, d'autres commentaires, afin qu'il parvienne à composer une réponse révisée adéquatement constituée. Il convient par ailleurs de souligner que le rôle de la Commissaire ne consiste pas à préparer ni à fournir une réponse révisée, mais plutôt à inciter l'organisme public à fournir une réponse légitime à la demande d'accès aux renseignements en vertu de la *Loi*.

## **Processus de règlement informel**

### **Étape 4 – Commentaires de l'auteur de la demande**

Lorsque l'organisme public est prêt à faire parvenir la réponse révisée approuvée à l'auteur de la demande, la Commissaire informe par écrit les deux parties qu'une réponse révisée sera présentée à l'auteur, et l'organisme public la lui envoie directement. Dans les lettres qu'elle adresse aux parties, la Commissaire invite l'auteur de la demande à étudier la réponse révisée et à lui faire parvenir ses

commentaires, lui accordant généralement un délai de 10 à 15 jours, selon la complexité de la réponse révisée. Elle procède ensuite à l'examen des commentaires reçus de sa part à ce sujet.

S'il arrive, au contraire, que l'organisme public n'ait pas à présenter de réponse révisée, la Commissaire informe par écrit les deux parties que la réponse initialement fournie à l'auteur de la demande était valable et conforme à la *Loi*. Dans de telles circonstances, elle invite l'auteur de la demande à lui faire parvenir ses commentaires en ce qui concerne les raisons pour lesquelles il a jugé que ce n'était pas le cas, lui accordant généralement un délai de 10 à 15 jours pour s'exécuter, selon la complexité de la réponse reçue. Elle procède ensuite à l'examen de ces commentaires.

Dans l'éventualité où le temps nécessaire à la réalisation des étapes mentionnées jusqu'ici dépasserait le délai prévu de 45 jours, la Commissaire peut, si elle estime qu'il est possible d'en arriver à un règlement satisfaisant en conformité avec la *Loi*, décider de poursuivre le processus de règlement informel. À ce stade, l'échéancier est fondé sur l'achèvement du processus dans le délai de 90 jours fixé par la *Loi* aux fins d'enquête.

Pour les affaires complexes, le délai imparti pour la poursuite des travaux sur une réponse révisée peut être prorogé au-delà de la période de 90 jours afin qu'il soit possible de clore l'affaire. Dans un tel cas, la Commissaire avise par écrit les deux parties de la prorogation du délai fixé, comme l'autorise l'article 72. L'avis envoyé indique le nouveau délai dans lequel l'affaire sera conclue, ainsi que les raisons pour lesquelles cette prorogation est nécessaire – en vue d'en arriver à un règlement informel de la plainte, par exemple.

Il convient de rappeler que notre politique à l'égard du processus relatif aux plaintes repose sur le principe selon lequel il est préférable, pour toutes les parties concernées, de régler les plaintes de manière informelle, et tous les efforts sont déployés, dans le délai imparti (ou son extension, conformément aux dispositions prévues par la *Loi*), pour parvenir à un règlement informel lorsque cela s'avère possible.

### **Processus de règlement informel**

#### **Étape 5 – Réponse révisée satisfaisante**

Si l'auteur de la demande est satisfait de la réponse révisée, la Commissaire met fin à son enquête, considérant que celle-ci a été réglée de manière informelle à la satisfaction des deux parties et en conformité avec la *Loi*. Cette conclusion est confirmée par écrit aux deux parties.

Si l'auteur de la demande convient, comme l'affirmait la Commissaire dans ses conclusions préliminaires, que la réponse initiale de l'organisme public était conforme à la *Loi*, la Commissaire met encore une fois fin à l'enquête. Les deux parties sont informées par écrit de la conclusion de l'affaire par voie de règlement informel à leur satisfaction mutuelle.

Dans les deux situations qui précèdent, la Commissaire n'est pas tenue de déposer un rapport officiel en vertu de l'article 73, car aucune recommandation à l'organisme public en ce qui concerne sa réponse (révisée ou initiale) à la demande de renseignements n'est nécessaire.

## Processus de règlement informel – enquête officielle

### Étape 6 – Réponse révisée insatisfaisante

Si la Commissaire estime que la réponse révisée de l'organisme public n'est pas conforme à la *Loi* et que l'organisme public décide de ne pas tenir compte des changements proposés à ce titre, ou dans le cas où l'auteur de la demande ne serait pas, à en juger par les commentaires reçus de sa part, satisfait de la réponse révisée, la Commissaire peut décider de poursuivre l'enquête sur l'affaire. Cette étape marque la fin du processus de règlement informel et le début d'un processus d'enquête officiel qui mènera, tôt ou tard, au dépôt d'un rapport officiel en vertu de l'article 73.

Les conclusions de la Commissaire et ses recommandations, s'il y a lieu, sont alors consignées sous la forme d'un rapport officiel transmis aux deux parties. Une copie anonymisée du rapport sera aussi publiée sur le site Web du Commissariat ([www.info-priv.nb.ca](http://www.info-priv.nb.ca)).

Ce processus de plainte, qui vise à trouver une solution satisfaisante en conformité avec les exigences de la *Loi*, est conçu pour encourager la collaboration et la transparence tout en demeurant, en tout temps, confidentiel.