

**Rapport des conclusions : 19/20-AP-071**  
***Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée***  
**Ministère du Développement social**

**Le 1<sup>er</sup> octobre 2020**

**Remarque :** En 2019, des modifications aux lois du Nouveau-Brunswick ont transféré la responsabilité des mandats concernant l'accès à l'information et la protection de la vie privée du Bureau du Commissaire à l'intégrité au Bureau de l'ombud du Nouveau-Brunswick (« le Bureau »).

**Sommaire :** Le ministère du Développement social (ci-après désigné simplement comme « le Ministère ») a reçu une demande de communication à « toute étude menée par le Ministère quant aux risques et aux autres problèmes potentiels posés par les contrats de soins de longue durée (SLD) rémunérés à l'acte » [traduction], à la lumière des recommandations formulées à son endroit par le vérificateur général concernant les évaluations des risques rattachés à l'attribution de contrats privés dans les foyers de soins de longue durée. Le Ministère a informé l'auteur de la demande qu'il avait trouvé un document qui répondait partiellement à cette demande, mais que l'accès audit document dans son intégralité lui était refusé en vertu du paragr. 17(1) (documents confidentiels du Conseil exécutif). Insatisfait de la réponse du Ministère, l'auteur de la demande a déposé une plainte auprès de notre Bureau.

L'ombud a estimé que le Ministère était légalement tenu de refuser l'accès à l'unique document pertinent, car ce dernier relevait du champ d'application de l'alinéa 17(1)b) de la *Loi* (documents confidentiels du Conseil exécutif). Il a, par la même occasion, souligné que le Nouveau-Brunswick dispose de l'une des protections les plus strictes pour les documents confidentiels du Cabinet en vertu des lois sur l'accès à l'information au pays et a recommandé que le gouvernement provincial examine les dispositions d'autres provinces et territoires canadiens et envisage des modifications aux paragr. 17(1) et 17(2).

**Lois examinées :** [Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée](#), L.N.-B 2009., ch. R-10.6, paragr. 7(3), 17(1), 17(2); [Access to Information and Protection of Privacy Act, 2015](#), S.N.L. 2015, ch. A-1.2, art. 27; [Freedom of Information and Protection of Privacy Act](#), R.S.P.E.I. 1988, ch. F-15.01, art. 20; [Freedom of Information and Protection of Privacy Act](#), S.N.S. 1993, ch. 5, art. 13; [Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée](#), L.R.O. 1990, ch. F.31, art. 12; [Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée](#), C.P.L.M., ch. F175, art. 19; [Freedom of Information and Protection of Privacy Act](#), S.S. 1990-91, ch. F-22.01, art. 16; [Freedom of Information and Protection of Privacy Act](#), R.S.A. 2000, ch. F-25, art. 22; [Freedom of Information and Protection of Privacy Act](#), R.S.B.C. 1996, ch. 165, art. 12; [Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée](#), L.R.Y. 2002, ch. 1, art. 15; [Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée](#), L.T.N.-O. 1994, ch. 20, art. 13; [Access to Information and Protection of Privacy Act](#), S.N.W.T. (Nu), 1994, ch. 20, art. 13; [Loi sur l'accès à l'information](#) L.R.C., 1985, ch. A-1, art. 69.

**Cas examinés :** [Charleson c. Bureau du Conseil exécutif](#), 2014 NBBR 115 (CanLII), [O'Connor v. Nova Scotia](#), 2001 NSCA 132 (CanLII), ordonnance n° FI-19-011, [Re: Department of Education and Lifelong Learning](#), 2019 CanLII 71190 (PE IPC), ordonnance PO-3973, [Re: Cabinet Office](#), 2019 CanLII 76037 (CIPVP ON), ordonnance PO-3977, [Re: Ministry of the Environment, Conservation and Parks](#), 2019 CanLII 75679 (CIPVP ON).

## I CONTEXTE

1. Le 29 avril 2019, le ministère du Développement social (« le Ministère ») s'est vu demander les renseignements suivants, pour la période de 2009 à 2019 :

Dans leurs rapports respectifs de 2009 et 2013, le vérificateur général et la vérificatrice générale (VG) du Nouveau-Brunswick ont recommandé que le Ministère procède à des évaluations des risques concernant l'attribution de contrats privés pour les foyers de soins de longue durée (SLD) de la province [...] La présente demande cible toute étude menée par le Ministère quant aux risques et aux autres problèmes potentiels posés par les contrats de soins de longue durée (SLD) rémunérés à l'acte; y compris, sans s'y limiter, celles spécifiquement recommandées par le Bureau du VG. [traduction]

2. L'auteur de la demande a par la suite précisé au Ministère que les recommandations en question avaient été formulées en 2009 et en 2016, et non en 2013 comme l'indiquait la demande.
3. Le Ministère a répondu le 16 juillet 2019, informant l'auteur de la demande qu'il n'avait trouvé qu'un document répondant partiellement à la demande, mais que l'accès audit document dans son intégralité lui était refusé en vertu des alinéas 17(1)a), b), c), d) et e) de la *Loi* (documents confidentiels du Conseil exécutif).
4. Insatisfait de la réponse du Ministère, l'auteur de la demande a déposé une plainte auprès de notre Bureau le 26 juillet 2019. Dans sa plainte, il mettait en doute l'exhaustivité des recherches menées par le Ministère pour trouver tous les renseignements pertinents, se questionnant quant à savoir si sa décision de refuser l'accès en intégralité était justifiée, étant donné le droit de savoir du public par suite des recommandations publiques formulées par le vérificateur général à l'endroit du Ministère sur cette question.
5. L'affaire n'a pas été réglée de façon informelle; l'ombud a mené une enquête officielle aux termes du paragr. 68(3) de la *Loi*.

## II DOCUMENT EN CAUSE

6. Le document en cause est un rapport préparé par l'Unité de diversification des modes de prestation des services du ministère des Finances par rapport à la Miramichi Nursing Home, rapport ayant pour titre *ASD-002: Miramichi Nursing Home – Alternative Service Delivery (ASD) Assessment Report*. Le rapport est daté du 1<sup>er</sup> juin 2016.

7. Le Ministère a expliqué que ce rapport avait été commandé en janvier 2016, et qu'il avait, à l'époque, demandé à l'Unité de diversification des modes de prestation des services de procéder à une analyse des options envisageables pour accroître le nombre de lits en foyer de soins dans la région de Miramichi. Le rapport résultant de juin 2016 expose plusieurs options, mentionnant les avantages et les risques associés à chacune, de même que d'autres renseignements d'analyse quantitative et qualitative. En conclusion, le rapport recommande une ligne de conduite à adopter. Le Ministère a fait valoir que ce rapport « avait été préparé pour évaluer des modèles, y compris le modèle de rémunération à l'acte et [que] les contrats subséquents reflètent les mesures d'atténuation en lien avec les risques qui y sont cernés » [traduction].
8. Le Ministère a indiqué que la haute direction avait pris une décision quant aux suites qu'elle souhaitait donner, puis qu'un mémoire au conseil exécutif avait été préparé, auquel le rapport en question avait été annexé.
9. Le 13 juin 2016, le gouvernement a annoncé qu'un nouveau foyer de soins de 240 lits serait construit à Miramichi dans le cadre d'un partenariat public-privé, et qu'une demande de qualifications (DDQ) serait lancée dans les semaines qui suivraient. Dans le communiqué de presse paru à la même date, l'ancien ministre déclarait : « Nos experts ont effectué une analyse des avantages et des inconvénients liés à cette construction, et il s'agit de l'utilisation la plus efficace des ressources de la province et qui nous donne le meilleur rapport qualité-prix, tout en nous permettant de répondre aux besoins des aînés ».<sup>1</sup>
10. En vertu du paragr. 84(1) de la *Loi*, il incombe au Ministère d'établir que l'auteur de la demande n'a aucun droit d'accès à l'information demandée.

### III POSITION DU MINISTÈRE

11. Lors de notre enquête, le Ministère a affirmé que ce rapport était le seul à contenir l'information demandée, et qu'il n'en détenait aucun autre quant aux travaux qu'il aurait mené en lien avec les recommandations de 2009 et 2016 du vérificateur général.
12. Le Ministère estime que l'information pertinente pour la demande contenue dans le rapport en question relève de l'exception prévue pour les documents confidentiels du Conseil exécutif au paragr. 17(1) de la *Loi*, plus précisément aux alinéas 17(1)b), c) et e). À l'appui de sa position, le Ministère a fourni les explications suivantes :

---

<sup>1</sup> Gouvernement du Nouveau-Brunswick, « Construction d'un nouveau foyer de soins de 240 lits en partenariat public-privé », le 13 juin 2016 :

[https://www2.gnb.ca/content/gnb/fr/ministeres/developpement\\_social/nouvelles/communique.2016.06.0530.html](https://www2.gnb.ca/content/gnb/fr/ministeres/developpement_social/nouvelles/communique.2016.06.0530.html).

- le rapport a été présenté au conseil exécutif en tant que document justificatif à l'appui d'un mémoire au conseil (couramment désigné comme un MCE);
  - le rapport contient de l'information sur la viabilité de différentes options, et sa communication pourrait permettre de déduire des éléments ayant fait l'objet de délibérations par le Cabinet pour en arriver à sa décision finale, ladite communication risquant donc de révéler des idées implicites précises abordées par le Cabinet lors de discussions;
  - le rapport ne remontant qu'à trois ans, sa communication ne pourrait être envisagée aux termes du paragr. 17(2) de la *Loi*.
13. Toujours pour étayer sa position, le Ministère a invoqué une décision de 2014 de la Cour du Banc de la Reine du Nouveau-Brunswick, dans laquelle le Bureau du Conseil exécutif avait défendu en appel sa décision de ne pas suivre une recommandation de ma prédécesseur, l'ancienne Commissaire à l'accès à l'information et à la protection de la vie privée, de fournir à l'auteur de la demande une liste des documents pertinents qu'il lui avait refusés intégralement en vertu de diverses exceptions à la communication, notamment l'article 17 de la *Loi*.<sup>2</sup>
14. Le Ministère a aussi fourni à notre bureau davantage de détails par rapport à l'élaboration de ce rapport et à son lien avec le mémoire au conseil exécutif et les délibérations subséquentes du Cabinet.

#### IV DÉCISION

15. La seule question sur laquelle je dois trancher est de savoir si l'auteur de la demande a le droit d'accéder à tout renseignement pertinent contenu dans le rapport, ce qui nécessite une analyse de l'exception de l'article 17 invoquée par le Ministère comme motif de refus de l'accès.
16. Durant le processus d'enquête, le Ministère a renoncé à invoquer les alinéas 17(1)*a*) et *d*), mais maintenu que l'information en cause relevait bien des alinéas 17(1)*b*), *c*) ou *e*) de la *Loi*.

#### Article 17 : Documents confidentiels du Conseil exécutif

17. L'article 17 de la *Loi* énonce ce qui suit :

17(1) Le responsable d'un organisme public refuse de communiquer à l'auteur de la demande des renseignements qui révéleraient le contenu des délibérations du Conseil exécutif, notamment :

(a) les ordres du jour du Conseil exécutif, ses procès-verbaux ou les autres documents concernant ses délibérations ou ses décisions;

---

<sup>2</sup> [Charleson c. Bureau du Conseil exécutif](#), 2014 NBBR 115 (CanLII).

- (b) les documents de travail, les analyses politiques, les propositions, les mémoires, les avis ou les documents d'information semblables soumis au Conseil exécutif ou préparés à cette fin;
- (c) les propositions ou les recommandations préparées pour les ministres ou que ceux-ci ont examinées et approuvées afin qu'elles soient soumises au Conseil exécutif;
- (d) les documents faisant état de communications entre les ministres et ayant directement trait à la prise des décisions du gouvernement ou à la formulation de sa politique;
- (e) les documents préparés en vue d'informer les ministres sur des questions portées ou qu'il est prévu de porter devant le Conseil exécutif, ou sur des questions qui font l'objet des communications visées à l'alinéa d).

17(2) Avec l'approbation du Conseil exécutif, le greffier du Conseil exécutif peut communiquer les renseignements visés au paragraphe (1) lorsque le document date de plus de quinze ans.

18. Il s'agit là d'une exception obligatoire, ce qui signifie que lorsque l'information en question entre dans son champ d'application, la *Loi* n'en autorise pas la communication, sauf si les critères énoncés au paragraphe 17(2) sont respectés et permettent autrement la communication.
19. L'exception en question a pour but de protéger le contenu des délibérations du Conseil exécutif (communément appelé le « Cabinet »), en parvenant à un équilibre entre la responsabilité dans les processus décisionnels du gouvernement et le fait de permettre au Cabinet de délibérer en privé. C'est ce qu'a établi la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse dans une affaire de 2001 sur l'applicabilité de l'exception relative aux documents confidentiels du Cabinet (*Cabinet Confidences*) en vertu de l'article 13 de la *Freedom of Information and Protection of Privacy Act* de la Nouvelle-Écosse :<sup>3</sup>

Il s'agit ici de trouver un équilibre : un équilibre entre le droit du citoyen de savoir ce que fait le gouvernement et le droit du gouvernement d'envisager ce qu'il *pourrait* faire à huis clos. L'affaire oppose le droit du citoyen d'accéder à l'information liée au fonctionnement du gouvernement à la capacité du Cabinet de mener ses délibérations en toute confidentialité et en privé. Elle exige l'interprétation d'une loi visant à faire l'équilibre entre deux droits publics d'importance peut-être égale, soit le droit du public d'être informé et son droit d'être gouverné par des représentants élus libres d'exprimer franchement des opinions peut-être impopulaires, protégés par la confidentialité traditionnelle du Cabinet contre les critiques captieuses.<sup>4</sup> [traduction]

<sup>3</sup> [Freedom of Information and Protection of Privacy Act](#) de la Nouvelle-Écosse, S.N.S. 1993, ch. 5.

<sup>4</sup> [O'Connor v. Nova Scotia](#), 2001 NSCA 132 (CanLII), au paragr. 1.

20. Dans cette décision, la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse a établi que le critère permettant de déterminer si une information est protégée de la communication à titre de document confidentiel du Cabinet est le suivant :

La question qu'il faut poser est donc la suivante : Est-il probable que la communication des renseignements permette au lecteur de tirer des conclusions précises sur les délibérations du Cabinet? Le cas échéant, les renseignements sont protégés par l'exemption de confidentialité du Cabinet au titre du paragr. 13(1).<sup>5</sup> [traduction]

21. Le critère susmentionné a été adopté par le commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Île-du-Prince-Édouard, ainsi que par celui de l'Ontario, dans des décisions récentes de 2019.<sup>6</sup> J'approuve cette approche et l'adopte moi aussi.
22. Afin de satisfaire aux exigences de l'exception à la communication du paragr. 17(1), un organisme public doit fournir des preuves suffisantes pour établir un lien entre le contenu du document et le contenu réel des délibérations du Cabinet.<sup>7</sup> Pour ce faire, il peut démontrer que les renseignements en question font partie des types de renseignements expressément énumérés aux alinéas 17(1)a), b), c), d) et e). Si l'information en cause n'est pas expressément visée aux alinéas 17(1)a) à e), il pourrait tout de même y avoir lieu de la protéger aux termes du paragr. 17(1) lorsque sa communication est susceptible de révéler le contenu des délibérations du Cabinet ou de permettre au lecteur de faire des déductions précises quant à la substance de ces délibérations.

***Les alinéas 17(1)b), c) ou e) s'appliquent-ils aux renseignements en cause?***

23. Le Ministère a soutenu que le rapport dont il est question aux présentes s'inscrit dans le cadre des alinéas 17(1)b), c) et e) de la *Loi*. Il a fait valoir que la communication desdits renseignements permettrait de tirer des conclusions précises sur le contenu des délibérations du Cabinet, étant donné que le rapport présente un certain nombre d'options et évalue la viabilité de chacune, ce qui aurait éclairé le processus décisionnel du Cabinet.

---

<sup>5</sup> *Ibid.*, au paragr. 92.

<sup>6</sup> Ordonnance n° FI-19-011, *Re: Department of Education and Lifelong Learning*, 2019 CanLII 71190 (PE IPC), au paragr. 24 et ordonnance PO-3973, *Re: Cabinet Office*, 2019 CanLII 76037 (CIPVP ON), au paragr. 97.

<sup>7</sup> Ordonnance PO-3977, *Re: Ministry of the Environment, Conservation and Parks*, 2019 CanLII 75679 (CIPVP ON), au paragr. 32.

24. Pour étayer sa position, le Ministère a cité l'affaire *Charleson c. Bureau du Conseil exécutif*, dans laquelle le Bureau du Conseil exécutif a défendu en appel sa décision de ne pas suivre une recommandation de l'ancienne commissaire consistant à fournir à l'auteur de la demande une liste des documents pertinents qu'elle lui avait intégralement refusés en vertu de diverses exceptions à la communication, notamment l'article 17 de la *Loi*.<sup>8</sup>
25. Dans l'évaluation de cette affaire, la Cour a examiné le rôle du Bureau du Conseil exécutif, notant que ce rôle de même que la fonction du Conseil diffèrent de ceux des autres ministères et organismes de la province :
- [3] « Le Bureau du Conseil exécutif occupe une position exceptionnelle comparativement à certains autres ministères du gouvernement. Comme l'indiquent ses avocates, [TRADUCTION] "il est le dépositaire et le gardien de chaque document présenté au Cabinet en vue d'une décision et de chaque document qui fait état des décisions du Cabinet". »<sup>9</sup>
26. La Cour a accueilli l'appel de la décision de l'ancienne commissaire, mais a également ordonné au Bureau du Conseil exécutif de préparer une liste détaillée des documents et de lui soumettre afin qu'elle puisse rendre une nouvelle décision sur la question de savoir s'il fallait continuer de refuser l'information en question à l'auteur de la demande (paragr. 13).
27. Le Ministère a fait valoir que, puisque le Bureau du Conseil exécutif ne s'était pas trouvé tenu de communiquer la liste des documents pertinents en sa possession dans cette affaire, le document en cause dans la présente affaire devrait également être protégé en vertu de la même disposition.
28. Je note que la Cour, dans l'affaire en question, n'a pas rendu de décision finale sur les droits d'accès, que ce soit aux documents en question ou à la liste des documents dont la communication avait été recommandée par l'ancienne commissaire, conformément au paragr. 13 :

À mon avis, et parce que je suis d'accord pour conclure que le Bureau du Conseil exécutif occupe une position exceptionnelle, il y a lieu d'accueillir l'appel de la décision de la Commissaire à la protection de la vie privée, d'ordonner qu'une liste complète des documents qui ont été recensés par le Bureau du Conseil exécutif soit dressée et accompagnée de précisions suffisantes indiquant en quoi consiste chaque document ainsi que d'une explication faisant état des raisons pour lesquelles la communication de la liste des documents ou la communication des documents continue d'être refusée au requérant. Cette liste détaillée de tous les documents sera uniquement déposée devant notre Cour afin que je puisse déterminer si les renseignements en question devraient continuer d'être soustraits à toute

---

<sup>8</sup> *Supra*, note n° 2.

<sup>9</sup> *Ibid.*, au paragr. 3.

communication conformément aux dispositions de la *Loi*, notamment les articles 17, 26, 27 et 29. La présente décision est conforme au sous-alinéa 66(1)a(i) en ce sens que j'ordonne au Bureau du Conseil exécutif d'accepter la demande « partiellement ».

29. À la lumière de ce qui précède, je ne pense pas que cette décision soit utile pour évaluer si les renseignements en question sont bien interdits de communication en vertu de l'art. 17.
30. Comme il l'a déjà été expliqué précédemment, les éléments énumérés aux alinéas a) à e) du paragr. 17(1) sont des exemples de types de documents considérés comme des documents confidentiels du Cabinet.
31. Dans le cas présent, le rapport a initialement été préparé pour aider le Ministère à prendre une décision quant à la manière de procéder. Une fois cette décision prise au Ministère, l'étape suivante du processus d'approbation a consisté à renvoyer l'affaire au Cabinet. Ce rapport a été annexé au mémoire au Conseil exécutif qui en a découlé, et il est directement pertinent pour la décision prise ensuite par le Cabinet.
32. Comme le document en question a été annexé à un mémoire adressé au Conseil exécutif pour obtenir une décision du Cabinet, j'estime qu'il fait partie d'un mémoire présenté au Conseil, et qu'il est donc protégé de la communication en vertu de l'alinéa 17(1)b) de la *Loi*. Si je devais constater qu'une annexe à un mémoire au Conseil exécutif ne faisait pas partie du mémoire lui-même, je trouverais dans l'alternative qu'il s'agit d'un « document d'information semblable » aux fins de l'alinéa 17(1)b) de la *Loi* et qu'elle est donc protégée de la communication.
33. Puisque le document m'apparaît protégé de la communication aux termes de l'alinéa 17(1)b) de la *Loi*, je n'ai pas besoin d'examiner l'applicabilité des alinéas 17(1)c) ou 17(1)e).

***L'exception aux termes de l'alinéa 17(1)b) protège-t-elle l'ensemble du document de la communication?***

34. Le paragraphe 7(3) de la *Loi* énonce ce qui suit :

7(3) Le droit de demander et de recevoir des renseignements en vertu du paragraphe (1) ne s'étend pas aux renseignements faisant l'objet d'une exception prévue à la section B ou C de la présente partie. Toutefois, 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.

35. Cette disposition impose aux organismes publics l'obligation de prendre des mesures pour garantir que seuls les renseignements qui sont légalement protégés de la communication sont refusés aux auteurs de



demandes. Lorsqu'une partie seulement des renseignements contenus dans un document mérite d'être protégée de la communication, un organisme public doit prendre des mesures pour caviarder ou supprimer les renseignements en question et fournir le reste du document à l'auteur de la demande chaque fois qu'il est raisonnable de le faire.

36. En évaluant la plainte, j'ai tenté de déterminer si certains des renseignements contenus dans le document en question, comme des informations factuelles ou générales, pourraient être communiqués pour permettre à l'auteur de la demande d'avoir droit d'accéder à au moins une partie de l'information, puisqu'il s'agissait du seul document jugé pertinent par le Ministère dans le cadre de la demande. La question est de savoir si des renseignements dans le document pourraient raisonnablement en être extraits pour permettre un certain accès tout en protégeant le contenu des délibérations du Cabinet, comme l'exige le paragr. 17(1) de la *Loi*.
37. Tout au long de cette enquête, le Ministère a maintenu que le document dans son intégralité est protégé de la communication en vertu des alinéas 17(1)b), c) ou e) de la *Loi*.
38. Pour m'aider dans cette décision, j'ai examiné les dispositions des lois sur l'accès à l'information d'autres provinces et territoires canadiens qui régissent les droits d'accès aux documents confidentiels du Cabinet. J'ai constaté que, si toutes les administrations canadiennes aux échelons provincial, territorial et fédéral ont intégré à leurs lois respectives de solides mesures de protection des documents confidentiels du Cabinet, il existe des différences importantes en ce qui concerne la durée de protection de ces renseignements et les circonstances dans lesquelles certains renseignements de cette nature pourraient néanmoins être communiqués.
39. Les lois de l'Ontario, du Manitoba et de la Saskatchewan permettent la communication de documents confidentiels du Cabinet autrement protégés avec le consentement du Cabinet, peu importe à quand remonte l'information.<sup>10</sup> Par exemple, l'article 19 de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* du Manitoba stipule ce qui suit :
- 19(1) Le responsable d'un organisme public refuse de communiquer à l'auteur d'une demande des renseignements qui révéleraient le contenu des délibérations du Cabinet, y compris :
- (a) les ordres du jour du Cabinet, ses procès-verbaux ou les autres documents concernant ses délibérations ou ses décisions;
  - (b) les documents de travail, les analyses politiques, les propositions, les avis ou les documents d'information semblables soumis au Cabinet ou préparés à cette fin;

---

<sup>10</sup>[Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée](#), L.R.O. 1990, ch. F.31, art. 12; [Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée](#), C.P.L.M., ch. F175, art. 19; [Freedom of Information and Protection of Privacy Act](#), S.S. 1990-91, ch. F-22.01, art. 16.

- (c) les propositions ou les recommandations préparées pour les ministres ou que ceux-ci ont examinées et approuvées afin qu'elles soient soumises au Cabinet;
- (d) les documents faisant état de communications entre les ministres ayant directement trait à la prise des décisions du gouvernement ou à la formulation de sa politique;
- (e) les documents préparés en vue d'informer les ministres sur des questions portées ou qu'il est prévu de porter devant le Cabinet, ou sur des questions qui font l'objet des communications visées par l'alinéa d).

19(2) Le paragraphe (1) ne s'applique pas dans les cas suivants :

- (a) le document date de plus de 20 ans;
- (b) le consentement à la communication des documents est donné :
  - (i) s'il s'agit de documents préparés pour le gouvernement actuel ou à son égard, par le Conseil exécutif,
  - (ii) s'il s'agit de documents préparés pour un gouvernement antérieur ou à son égard, par le président du Conseil exécutif de ce gouvernement ou, en cas d'absence ou d'empêchement de celui-ci, par le membre du Conseil exécutif du même gouvernement qui avait préséance et qui était présent et en mesure d'agir.

40. Je note également que plusieurs autres administrations traitent différemment les informations générales et factuelles, les explications et les analyses et ne protègent pas de la communication, dans certaines circonstances, les renseignements de cette nature.

41. Par exemple, les lois respectives de Terre-Neuve-et-Labrador et du Nunavut définissent le terme « documents du Cabinet » et excluent expressément les documents factuels et informations générales.<sup>11</sup> Le paragraphe 27(1) de l'*Access to Information and Protection of Privacy Act, 2015* de Terre-Neuve-et-Labrador stipule que :

27.(1) Dans ce paragraphe, le terme « document du Cabinet » désigne

[...]

d) un document de travail, une analyse politique, une proposition, un avis ou un document d'information préparé pour le Cabinet, sauf les sections de ces documents qui sont des documents factuels ou d'information générale; [traduction]

[soulignement ajouté]

---

<sup>11</sup> [Access to Information and Protection of Privacy Act, 2015](#), SNL 2015, ch. A-1.2, art. 27(1)d); [Access to Information and Protection of Privacy Act](#), S.N.W.T. (Nu), 1994, ch. 20, art. 13(1)c).

42. La loi du Nunavut contient une formulation au même effet que celle de l'alinéa 13(1)c). Au sein des deux administrations, les informations générales et factuelles sont considérées comme ne constituant pas des documents confidentiels du Cabinet et ne sont pas, sur cette base, protégées de la communication aux termes de leurs exceptions respectives.
43. Bien que ces deux administrations soient les seules au pays à exclure expressément les informations générales et factuelles de la protection à titre de documents confidentiels du Cabinet, plusieurs autres lient la protection des informations générales au statut du processus décisionnel auquel elles se rapportent.
44. Par exemple, l'art. 13 de la *Freedom of Information and Protection of Privacy Act*<sup>12</sup> de la Nouvelle-Écosse, exception à la communication la moins restrictive au pays en ce qui concerne les documents confidentiels du Cabinet, discrétionnaire plutôt qu'obligatoire, et qui ne protège les renseignements historiques que pour une période de dix ans, prévoit ce qui suit :

13(1) Le responsable d'un organisme public peut refuser de communiquer à l'auteur d'une demande des renseignements qui révéleraient le contenu des délibérations du Conseil exécutif ou de l'un de ses comités, y compris tout avis, toute recommandation ou considération politique ou tout projet de loi ou de règlement soumis ou préparé en vue d'être soumis au Conseil exécutif ou à l'un de ses comités.

(2) Le paragraphe (1) ne s'applique pas :

- a) aux renseignements contenus dans un document qui existe depuis dix ans ou plus;
- b) aux renseignements figurant dans le compte rendu d'une décision prise par le Conseil exécutif ou l'un de ses comités relativement à un appel interjeté en vertu d'une loi;
- c) aux renseignements généraux contenus dans un document dont l'objet est de présenter des explications ou des analyses au Conseil exécutif ou à l'un de ses comités pour qu'il les examine en vue de prendre une décision si
  - (i) la décision a été rendue publique;
  - (ii) la décision a été mise en œuvre;
  - (iii) cinq ans ou plus se sont écoulés depuis que la décision a été prise ou envisagée.

[traduction]

[soulignement ajouté]

45. En vertu de la loi de la Nouvelle-Écosse, les informations générales présentées au Cabinet en relation avec une décision rendue publique, une décision mise en œuvre ou, dans le cas de décisions n'ayant pas été rendues publiques ni mises en œuvre, des décisions prises ou envisagées plus de cinq ans auparavant, ne

---

<sup>12</sup>[Freedom of Information and Protection of Privacy Act](#), S.N.S. 1993, ch. 5, art. 13(2)c).

sont pas protégées en tant que documents confidentiels du Cabinet. Le public aurait un droit d'accès aux renseignements de cette nature en Nouvelle-Écosse.

46. Je constate que les lois de l'Alberta, de la Colombie-Britannique, du Yukon et les lois fédérales en matière d'accès contiennent des dispositions dont le libellé est essentiellement similaire et qui ont en grande partie le même effet.<sup>13</sup>
47. La loi de l'Ontario comporte également une disposition similaire :

12(1) La personne responsable refuse de divulguer un document qui aurait pour effet de révéler l'objet des délibérations du Conseil exécutif ou de ses comités, notamment :

[...]

b) le document qui relate un choix de politiques ou des recommandations qui ont été ou qui seront présentées au Conseil exécutif ou à ses comités;

(c) le document qui ne relate pas le choix de politiques ou les recommandations visées à l'alinéa b) mais qui contient les données de base ou les études menées sur certaines questions qui ont été ou qui seront présentées au Conseil exécutif ou à ses comités comme guides dans l'élaboration de leurs décisions avant que ces décisions ne soient prises ou mises à effet;<sup>14</sup>

[soulignement ajouté]

48. En vertu de la loi ontarienne, les explications de fond ou les analyses de problèmes ne sont protégées que dans le cadre de l'exception relative aux documents confidentiels du Cabinet pendant que la décision à laquelle elles se rapportent est à l'étude. La protection de la communication au titre de l'exception relative aux documents confidentiels du Cabinet ne s'applique plus à ce type de renseignements une fois que la décision correspondante a été prise et mise en œuvre.
49. En l'espèce, je constate que le seul document pertinent contient certaines informations factuelles et générales, et qu'une décision finale a été prise, annoncée publiquement, puis mise en œuvre. Si la disposition relative aux documents confidentiels du Cabinet de l'article 17 de la *Loi* comprenait un libellé similaire ou ayant le même effet, je serais en mesure de recommander la communication d'au moins une partie des renseignements en cause.

<sup>13</sup>[Freedom of Information and Protection of Privacy Act](#), R.S.A., 2000, ch. F-25, alinéa 22(2)c); [Freedom of Information and Protection of Privacy Act](#), R.S.B.C. 1996, ch. 165, alinéa 12(2)c); [Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée](#), L.R.Y. 2002, ch. 1, alinéa 15(2)c); [Loi sur l'accès à l'information](#), L.R.C., 1985, ch. A-1, alinéa 69(3)b).

<sup>14</sup>[Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée](#), L.R.O., 1990, ch. F.31, alinéa 12(1)c).

50. En l'absence d'un libellé clair à cet effet dans l'article 17 de la *Loi*, toutefois, je ne peux pas recommander que le document soit communiqué, même sous une forme caviardée, pour fournir des informations factuelles ou générales à l'auteur de la demande. Si le législateur avait eu l'intention de permettre la communication de ce type de renseignements, un libellé à cet effet aurait été inclus dans le libellé de l'exception.
51. Bien que la communication de certains renseignements puisse aider l'auteur de la demande à comprendre les étapes suivies par le Ministère à cet égard, particulièrement en ce qui concerne les décisions ayant déjà été prises et mises en œuvre, je dois adopter une interprétation raisonnable d'après la formulation et l'intention de l'exception prévue au paragr. 17.
52. Je ne peux recommander la communication de renseignements protégés par une exception obligatoire.
53. Il est en mon pouvoir de recommander au gouvernement d'examiner les exceptions à la communication des documents confidentiels du Cabinet qui figurent dans les lois sur l'accès à l'information d'autres provinces et territoires canadiens, et d'envisager d'apporter des modifications similaires au paragr. 17(1) de la *Loi* du Nouveau-Brunswick – c'est d'ailleurs ce que je lui suggère.

#### ***Application du paragraphe 17(2)***

54. J'estime que le paragr. 17(2) de la *Loi* ne s'applique pas pour permettre, autrement, la communication du document, car ce dernier remonte à moins de quinze ans. Ainsi, ni le Cabinet ni le greffier du Conseil exécutif n'ont le pouvoir d'autoriser la communication d'une autre manière.
55. En examinant les exceptions relatives aux documents confidentiels du Cabinet dans les lois sur l'accès à l'information respectives d'autres administrations canadiennes, je constate que la période pendant laquelle les renseignements de cette nature sont protégés varie entre 10 et 25 ans.
56. Je note également que, dans toutes les autres administrations canadiennes, une fois écoulé le délai précisé dans la disposition équivalente à l'article 17 de la *Loi*, les renseignements protégés en tant que documents confidentiels du Cabinet ne sont plus protégés par l'exception à la communication et peuvent vraisemblablement être communiqués, sauf s'ils sont protégés par une autre exception.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> [Access to Information and Protection of Privacy Act, 2015](#), SNL 2015, ch. A-1.2, alinéa 27(4)a); [Freedom of Information and Protection of Privacy Act](#), R.S.P.E.I. 1988, ch. F-15.01, alinéa 20(2)a); [Freedom of Information and Protection of Privacy Act](#), S.N.S 1993, ch. 5, alinéa 13(2)a); [Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée](#), L.R.O. 1990, ch. F.31, alinéa 12(2)a); [Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée](#), C.P.L.M. ch. F175, alinéa 19(2)a); [Freedom of Information and Protection of Privacy Act](#), S.S. 1990-91, ch. F-22.01, alinéa 16(2)a); [Freedom of Information and Protection of Privacy Act](#), R.S.A. 2000, ch. F-25, alinéa 22(2)a); [Freedom of Information and Protection of Privacy Act](#), R.S.B.C. 1996, ch. 165, alinéa 12(2)a);

57. Voilà qui signifie que le Nouveau-Brunswick est la seule administration au Canada à imposer des restrictions à la communication des documents historiques du Cabinet, exigeant l'approbation de ce dernier et accordant au greffier du Conseil exécutif le pouvoir discrétionnaire d'y accorder l'accès.
58. Si le paragr. 17(2) n'a aucune incidence sur les droits d'accès dans la présente affaire en raison de l'âge du document en cause, je recommande que le gouvernement envisage de modifier le paragraphe pour supprimer les conditions de communication pour les documents historiques réputés constituer des documents confidentiels du Cabinet, c'est-à-dire exiger l'approbation du Cabinet et donner au greffier du Conseil exécutif le pouvoir discrétionnaire d'y accorder l'accès.

## V RECOMMANDATION

59. Sur la base des constatations qui précèdent, aux termes de la division 73(1)a)(ii)(A), je confirme la décision du Ministère de refuser l'accès au document, car sa communication est interdite en vertu de l'alinéa 17(1)b) de la *Loi*, et il n'est pas autrement assujéti à communication aux termes du paragr. 17(2).
60. Aux termes de l'alinéa 64.1(1)h), je recommande au ministre des Finances et du Conseil du Trésor, responsable de l'application de la présente *Loi* d'examiner les dispositions des autres administrations canadiennes et d'envisager des modifications éventuelles aux paragr. 17(1) et 17(2), d'envisager d'étendre les droits d'accès aux renseignements de cette nature et de supprimer les conditions de communication pour les documents historiques.

Le présent rapport a été fait à Fredericton (Nouveau-Brunswick) en ce 1<sup>er</sup> jour d'octobre 2020.

Original signé par

Charles Murray

Ombud par intérim de la province du Nouveau-Brunswick

---

[Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée](#), L.R.Y. 2002, ch. 1, alinéa 15(2)a); [Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée](#), L.T.N.-O. 1994, ch. 20, paragr. 13(2); [Access to Information and Protection of Privacy Act](#), S.N.W.T. (Nu), 1994, ch. 20, paragr. 13(3); [Loi sur l'accès à l'information](#), L.R.C., 1985, ch. A-1, alinéa 69((3)a).