



**Rapport des conclusions : 19/20-AP-148**  
***Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée***  
**Ministère du Développement social**

**Le 6 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 :** L'auteur de la demande a présenté une demande de communication au ministère du Développement social (le « Ministère ») pour les documents relatifs à la décision de nommer un fiduciaire pour superviser les activités du foyer de soins de Campbellton, y compris tous les rapports, notes de service, notes d'information et présentations qui décrivent éles problèmes de l'établissement. Le Ministère a fourni à l'auteur de la demande un accès partiel, mais a refusé l'accès au reste des renseignements pertinents. L'auteur de la demande a demandé au Ministère pourquoi l'examen du consultant externe et un examen financier par le Bureau du contrôleur financier avaient été refusés. Le Ministère a déclaré que les deux ont été refusés en vertu de l'article 17. Insatisfait de la réponse du département, l'auteur de la demande a déposé une plainte auprès du Bureau.

L'ombud a estimé que le Ministère était légalement tenu de refuser l'accès à ces deux documents, car ces derniers relevaient 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., ch. R-10.6, paragr. 7(3), 17(1), 17(2), 33.1(1); [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; [Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée](#), L.T.N.-O. (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 28 août 2019, le ministère du Développement social (le « Ministère ») s'est vu demander les renseignements suivants, pour la période du 1<sup>er</sup> janvier au 28 août 2019 :

Tous les documents relatifs à la décision de nommer un fiduciaire pour superviser les activités du foyer de soins de Campbellton, y compris tous les rapports, notes de service, notes d'information et présentations qui décrivent les problèmes de l'établissement.

2. Le ministère a répondu le 10 octobre 2019, en donnant un accès partiel à deux documents, soit des lettres du Ministère au foyer de soins concernant des problèmes de conformité qui s'éternisaient à l'établissement. Le Ministère a refusé l'accès aux autres renseignements demandés, en s'appuyant sur les alinéas 17(1)a), b) et e) (Documents confidentiels du Conseil exécutif), sur l'alinéa 26(1)a) (Avis destinés aux organismes publics) et sur les alinéas 27a), b) et c) (Privilège juridique).
3. Après avoir examiné la réponse du Ministère, l'auteur de la demande s'est renseigné auprès du Ministère pour savoir pourquoi deux documents mentionnés dans les dossiers fournis avec la réponse du Ministère avaient été retenus, plus précisément l'examen par un consultant externe des problèmes de ressources humaines du foyer de soins et un examen financier mené par le Bureau du contrôleur. Le Ministère a d'abord informé l'auteur de la demande que la communication de l'examen financier avait été refusée en vertu de l'alinéa 22(1)b) (Intérêts commerciaux d'un tiers) et que le rapport du consultant externe faisait partie de la soumission au Conseil exécutif (alinéa 17[1]b)) et avait également pour but d'informer et de conseiller le ministre [alinéa 26(1)a)].
4. L'auteur de la demande a indiqué au Ministère qu'il songeait à interjeter appel; le Ministère a alors proposé de revoir sa position pour ces deux rapports. Le Ministère a ensuite informé l'auteur de la demande que les deux rapports avaient été expressément commandés pour conseiller le Cabinet et que l'art. 17 s'applique aux deux documents. Le Ministère a également proposé, à titre d'explication supplémentaire, que l'art. 10 de la *Loi sur les foyers de soins* évoque la nomination d'un fiduciaire, une décision qui doit être prise sur la base de motifs raisonnables. Le Ministère a indiqué que c'est dans ce contexte qu'ont été commandés les rapports.

5. Insatisfait de la réponse du Ministère, l'auteur de la demande a déposé une plainte auprès de notre Bureau le 27 novembre 2019. En déposant cette plainte, l'auteur de la demande a demandé à notre Bureau d'examiner toutes les exceptions à la communication invoquées par le Ministère pour refuser l'accès à ces deux rapports. Il a également soulevé la question de savoir si la clause de primauté de l'intérêt public prévue par la *Loi* s'applique dans cette affaire, car il estime qu'il s'agit d'une question d'intérêt public, compte tenu des problèmes de longue date signalés à l'établissement, notamment les problèmes de personnel, les problèmes avec le Bureau du prévôt des incendies, les procédures de sécurité alimentaire appropriées, l'administration des médicaments et la déclaration des incidents majeurs.
6. 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 DOCUMENTS EN CAUSE

7. Les documents en cause sont deux rapports commandés par le Ministère en mars 2019 :
  - le rapport d'un consultant externe dont les services ont été retenus pour évaluer des problèmes de ressources humaines auxquelles est confronté le foyer de soins, en particulier le recrutement et le maintien en poste, et formuler des recommandations à cet égard;
  - le rapport du Bureau du contrôleur, commandé pour évaluer les opérations financières du foyer de soins et la gestion des flux de trésorerie, et formuler des recommandations à cet égard.
8. Ces deux rapports ont été achevés et soumis au Ministère en juin 2019.
9. À ce moment-là, le Ministère a déterminé que des mesures supplémentaires s'imposaient pour répondre aux préoccupations persistantes du foyer de soins et l'affaire a fait l'objet d'un mémoire au Conseil exécutif, auquel les deux rapports ont été annexés.
10. Le 1<sup>er</sup> août 2019, le Ministère a annoncé qu'un fiduciaire avait été nommé pour superviser les opérations du foyer de soins; la nomination entrerait immédiatement en vigueur et durerait pour une période pouvant aller jusqu'à douze mois.<sup>1</sup> Le communiqué de presse indique que « Depuis plusieurs

---

<sup>1</sup> Gouvernement du Nouveau-Brunswick, « Nomination d'un fiduciaire pour un foyer de soins de Campbellton », 1<sup>er</sup> août 2019 : [https://www2.gnb.ca/content/gnb/fr/ministeres/developpement\\_social/nouvelles/communique.2019.08.0446.html](https://www2.gnb.ca/content/gnb/fr/ministeres/developpement_social/nouvelles/communique.2019.08.0446.html).

années, ce foyer de soins est confronté à des enjeux comme les ratios en personnel, le recrutement, les taux d'occupation et les pressions budgétaires. »

11. 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 aux documents en cause.

### III POSITION DU MINISTÈRE

12. Au cours de l'enquête officielle, le Ministère a déclaré qu'il s'appuyait sur l'exception relative aux documents confidentiels du Conseil exécutif, prévue au paragr. 17(1) de la *Loi*, en particulier sur les alinéas 17(1)b), c) et e). À l'appui de sa position, le Ministère a fourni les explications suivantes :

- les rapports ont été commandés expressément pour déterminer quels enjeux avaient une incidence sur l'exploitation sûre et légale du foyer de soins;
- plus précisément, le Bureau du contrôleur avait été chargé de mener un examen financier et opérationnel du foyer de soins afin de déterminer si ce dernier disposait des contrôles de gouvernance, financiers et opérationnels nécessaires et si les constatations de cet examen auraient une incidence sur la décision du Conseil exécutif;
- la communication de toute partie des rapports, y compris la portée, les objectifs, les critères ou les constatations du projet, aurait pour effet de communiquer des renseignements qui ont aidé le Conseil exécutif à prendre sa décision.

13. Le paragr. 10(1), de la *Loi sur les foyers de soins* prévoit la nomination d'un fiduciaire :

10(1) Le lieutenant-gouverneur en conseil peut nommer un fiduciaire, pour une durée maximale de douze mois, dans l'une des circonstances suivantes :

(a) des motifs raisonnables donnent lieu au ministre de croire que :

- (i) le foyer de soins ne fonctionne pas efficacement;
- (ii) l'exploitant ou le foyer de soins ne satisfait pas aux exigences de la présente loi et de ses règlements;
- (iii) l'exploitant enfreint une disposition de la présente loi ou de ses règlements;
- (iv) l'exploitant ne respecte pas les conditions dont est assorti son permis;

(b) le permis d'un foyer de soins a été annulé, son renouvellement a été refusé ou il expire et n'est pas renouvelé.

14. 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 mon 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>
15. Selon la position du Ministère, les deux rapports ont été commandés pour aider à déterminer s'il y avait des motifs raisonnables de nommer un fiduciaire dans ces circonstances.

#### IV DÉCISION

16. 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 ces deux rapports, ce qui nécessite une analyse de l'exception de l'article 17 invoquée par le Ministère comme motif de refus de l'accès.
17. Au cours de la procédure d'enquête officielle, le Ministère a soutenu que les renseignements en cause relèvent des alinéas 17(1)*b*), *c*) ou *e*) de la *Loi*.

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

18. 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;
- (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;

---

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

- (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.

19. 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.
20. 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]

21. 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 :

---

<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.

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]

22. 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.
23. 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?***

24. 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.
25. 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'il lui avait intégralement refusés en vertu de diverses exceptions à la communication, notamment l'article 17 de la *Loi*.<sup>8</sup>

---

<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.

<sup>8</sup> *Supra*, note n° 2.

26. 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>

27. 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).

28. 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, les documents en cause dans la présente affaire devraient également être protégés en vertu de la même disposition.

29. 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 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 ».

30. 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.

---

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



31. Comme il l'a déjà été expliqué précédemment, les éléments énumérés aux alinéas a) à e) du parag. 17(1) sont des exemples de types de documents considérés comme des documents confidentiels du Cabinet.
32. Dans le cas présent, les deux rapports ont initialement été préparés 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. Ces rapports ont été annexés au mémoire au Conseil exécutif qui en a découlé, et ils sont directement pertinents pour la décision prise ensuite par le Cabinet.
33. Comme les documents en question ont été annexés à un mémoire adressé au Conseil exécutif pour obtenir une décision du Cabinet, j'estime qu'ils font partie d'un mémoire présenté au Conseil, et qu'ils sont donc protégés 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.
34. Puisque les documents m'apparaissent protégés 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?***

35. 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.

36. 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.

37. En évaluant cette plainte, j'ai examiné si certaines des renseignements contenus dans les documents en question, comme des informations factuelles ou générales, pouvaient être communiqués pour permettre à l'auteur de la demande d'avoir un droit d'accès à au moins certains des détails au sujet des mesures prises par le gouvernement provincial pour remédier à cette situation. La question est de savoir si des renseignements dans les deux documents 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*.
38. Tout au long de cette enquête, le Ministère a maintenu que les documents dans leur intégralité sont protégés de la communication en vertu des alinéas 17(1)b), c) ou e) de la *Loi*.
39. 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 être communiqués.
40. 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;
- (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;

---

<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.

- (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.

41. 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.
42. 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).

43. 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.
44. 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.
45. 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]

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

46. 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 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.
47. 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>
48. La loi de l'Ontario comporte 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]

49. 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.
50. En l'espèce, je constate que les deux documents en cause contiennent 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*

<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, art. 12(2)c); [Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée](#), L.R.Y. 2002, ch. 1, art. 15(2)c); [Loi sur l'accès à l'information](#), L.R.C., 1985, ch. A-1, art. 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, art. 12(1)c).

comprenait un libellé similaire ou ayant le même effet, je serais en mesure de recommander la communication d'au moins une partie des renseignements des deux rapports.

51. En l'absence d'un libellé clair à cet effet dans l'article 17 de la *Loi*, toutefois, je ne peux pas recommander que les deux documents soient communiqués, 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 l'exception.
52. La communication de certains renseignements à l'auteur de la demande l'aiderait à comprendre les mesures prises par le Ministère à cet égard, particulièrement en ce qui concerne les décisions finales prises et mises en œuvre. Toutefois, l'article 17 doit être interprété sur la base de son libellé actuel.
53. Je ne peux recommander la communication de renseignements protégés par une exception obligatoire.
54. Je recommande que le gouvernement provincial examine les exceptions relatives aux documents confidentiels du Cabinet prévues à l'article 17 afin d'envisager la mise en œuvre de dispositions semblables à celles en place dans d'autres provinces et territoires du Canada.

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

55. J'estime que le paragr. 17(2) de la *Loi* ne s'applique pas pour permettre, autrement, la communication des documents, car ces derniers remontent 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.
56. 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.
57. 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, art. 27(4)a); [Freedom of Information and Protection of Privacy Act](#), R.S.P.E.I. 1988, ch. F-15.01, art. 20(2)a); [Freedom of Information and Protection of Privacy Act](#), S.N.S 1993, ch. 5, art. 13(2)a); [Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée](#), L.R.O. 1990, ch. F.31, art.

58. 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.
59. Si le paragr. 17(2) a une incidence sur les droits d'accès dans la présente affaire en raison de l'âge des documents 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 DÉROGATIONS EN FAVEUR DE L'INTÉRÊT PUBLIC

60. En déposant sa plainte, l'auteur de la demande a soulevé la question de savoir si la primauté de l'intérêt public prévue par la *Loi* s'applique dans ce cas. Il a fait valoir que la situation est une question d'intérêt public, compte tenu des problèmes de longue date signalés à l'établissement, notamment des problèmes de personnel, des problèmes avec le Bureau du prévôt des incendies, les procédures de sécurité alimentaire appropriées, l'administration des médicaments et la déclaration d'incidents majeurs, certains étant liés à la sécurité publique.

61. La disposition qui régit la communication dans l'intérêt public se trouve à l'article 33.1 de la *Loi* :

33.1(1) Malgré ce que prévoit toute disposition de la présente loi, qu'une demande de communication soit faite ou non, le responsable d'un organisme public communique sans délai au public, au groupe de personnes touchées ou à l'auteur de la demande des renseignements concernant un risque réel de préjudice grave pour l'environnement ou pour la santé ou la sécurité du public ou d'un groupe de personnes dont la communication est nettement dans l'intérêt public.

---

12(2)a); [Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée](#), C.P.L.M. ch. F175, art. 19(2)a); [Freedom of Information and Protection of Privacy Act](#), S.S. 1990-91, ch. F-22.01, art. 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, art. 12(2)a); [Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée](#), L.R.Y. 2002, ch. 1, art. 15(2)a); [Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée](#), L.T.N.-O. 1994, ch. 20, art. 13(2); [Access to Information and Protection of Privacy Act](#), S.N.W.T. (Nu), 1994, ch. 20, art. 13(3); [Loi sur l'accès à l'information](#), L.R.C., 1985, ch. A-1, art. 69((3)a).

33.1(2) Avant de communiquer des renseignements en vertu du paragraphe (1), le responsable d'un organisme public avise, si possible, toute personne visée par les renseignements.

33.1(3) Si l'application du paragraphe (2) est impossible du point de vue pratique, le responsable d'un organisme public est tenu de poster un avis de communication à la dernière adresse de la personne en la forme que détermine le ministre.

62. Je note que cette disposition oblige les organismes publics à communiquer des renseignements dans certaines circonstances, qu'il y a eu demande d'accès ou non. Lorsqu'il est dans l'intérêt public de communiquer des renseignements en vertu du paragraphe 33.1(1), cette disposition prévaut sur toute autre disposition de la *Loi* qui pourrait protéger ou interdire la communication de ces renseignements.
63. Cette exigence obligatoire est déclenchée lorsque l'une des circonstances suivantes s'applique :
- il y a menace significativement nuisible à l'environnement;
  - il y a risque d'une menace significativement nuisible à la santé ou à la sécurité du public ou d'un groupe of personnes.
64. En l'une ou l'autre de ces circonstances existe, le responsable de l'organisme public doit déterminer si la communication de renseignements sur le risque de préjudice important est clairement dans l'intérêt public et, le cas échéant, communiquer ces renseignements au grand public, à un groupe de personnes concernées ou à l'auteur d'une demande d'accès, selon les circonstances en jeu.
65. Les circonstances qui ont conduit à la décision de nommer un fiduciaire pour prendre temporairement en charge l'exploitation de l'établissement en août 2019 suscitent des inquiétudes quant à la sécurité, et éventuellement la santé, des résidents de l'établissement. Les détails concernant la nature de ces inquiétudes ont déjà été rendus publics par la publication des rapports d'inspection de l'établissement sur le site Web du Ministère<sup>16</sup> et l'annonce publique de la nomination du fiduciaire. La décision de nommer un fiduciaire montre que le Ministère était conscient des problèmes persistants à l'établissement et qu'il a pris des mesures pour les résoudre.

---

<sup>16</sup> Ministère du Développement social, Inspection des foyers de soins : [https://www2.gnb.ca/content/gnb/fr/ministeres/developpement\\_social/foyers\\_de\\_soins\\_agrees/content/inspection\\_foyers\\_de\\_soins.html](https://www2.gnb.ca/content/gnb/fr/ministeres/developpement_social/foyers_de_soins_agrees/content/inspection_foyers_de_soins.html).



66. L'auteur de la demande cherche à obtenir, au-delà de ce qui a été rendu public par le Ministère, des renseignements sur la décision de nommer le fiduciaire, y compris des documents qui décrivent les problèmes à l'établissement.
67. Bien que les deux documents qui font l'objet de la plainte contiennent effectivement des renseignements sur les risques potentiels pour la santé ou la sécurité des résidents de l'établissement, la majorité des renseignements y figurant portent sur la situation financière de l'établissement et les problèmes de ressources humaines. Les rapports contiennent également des renseignements personnels sur les membres du conseil d'administration et le personnel de l'établissement. Si je n'avais pas déterminé que ces documents étaient protégés de la communication au titre de l'exception relative aux documents confidentiels du Cabinet en vertu du paragr. 17(1), j'aurais vraisemblablement déterminé qu'ils étaient largement protégés de la communication en vertu d'autres exceptions à la communication, notamment les paragr. 21(1) (Vie privée d'un tiers); 22(1) (Communication préjudiciable aux intérêts commerciaux ou financiers d'un tiers); et l'alinéa 26(1)a) (Avis destinés aux organismes publics).
68. Bien que les renseignements figurant dans ces rapports décrivent davantage la nature précise des inquiétudes entourant l'établissement qui ont finalement conduit à la décision de nommer un fiduciaire pour en superviser l'exploitation en août 2019, je ne juge pas que la communication de ces renseignements évoquerait d'autres risques potentiels pour la santé et la sécurité des résidents de l'établissement. En outre, étant donné le degré de détail au sujet des opérations internes et de la situation financière de l'établissement figurant dans ces deux rapports et les conséquences négatives potentielles sur l'établissement si ces renseignements étaient communiqués publiquement, je ne suis pas d'avis que la communication s'inscrive clairement dans l'intérêt du public.
69. Ainsi, je ne trouve pas que les dispositions en matière d'intérêt public du paragr. 33.1(1) de la *Loi* s'appliquent de manière à exiger la communication de ces deux rapports.

## VI

**RECOMMANDATION**

70. 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 aux deux documents, car leur communication est interdite en vertu de l'alinéa 17(1)b) de la *Loi*, et il ne sont pas autrement assujettis à communication aux termes du paragr. 17(2) ou 33.1(1) de la *Loi*.
71. 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), ce 6<sup>e</sup> jour d'octobre 2020.

Original signé par

\_\_\_\_\_  
Charles Murray  
Ombud par intérim de la province du Nouveau-Brunswick