

Rapport des conclusions : 21/22-AP-001 et 21/22-AP-026
Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée
Université Mount Allison

Le 16 août 2021

Sommaire : Deux auteurs de demandes ont présenté des demandes de communication à l'Université Mount Allison en mars 2021. L'Université a jugé que ces demandes ne se conformaient pas à l'alinéa 8(2)a) de la *Loi* et a donc refusé de les accepter et de les traiter. Le premier auteur de demande a réclamé toutes les communications reçues et envoyées par un membre identifié du personnel de l'Université sur une période d'un mois. Le deuxième auteur de demande a demandé plusieurs communications sur une période de deux semaines, y compris les courriels reçus et envoyés par quatre employés identifiés de l'Université, les messages vocaux pour deux numéros de téléphone précisés, les messages textes des téléphones cellulaires assignés à deux employés identifiés de l'Université, ainsi que les dernières factures de téléphone cellulaire de ces deux employés. Après la réception de ces demandes, l'Université a communiqué avec les deux auteurs des demandes pour solliciter des détails supplémentaires sur les documents demandés, plus particulièrement les « circonstances » en question. Les deux auteurs des demandes ont refusé de donner des détails supplémentaires parce que, selon eux, les demandes étaient claires. L'Université a refusé de traiter les deux demandes sous le motif qu'elles ne fournissaient pas assez de détails, notamment quant à la date, au lieu et aux circonstances, comme l'exige l'alinéa 8(2)a) de la *Loi*. Insatisfaits de la réponse de l'Université, les deux auteurs des demandes ont chacun déposé une plainte à notre Bureau.

L'ombud a déterminé que l'Université ne pouvait invoquer l'alinéa 8(2)a) pour refuser le traitement de ces demandes puisque les deux auteurs ont précisément nommé les documents qu'ils demandaient dans leur demande de communication présentée à l'Université. L'ombud a déterminé que l'alinéa 8(2)a) exige que les auteurs des demandes fournissent des détails quant à la date, au lieu et aux circonstances seulement s'ils ne sont pas certains des documents qui contiendraient les renseignements qu'ils recherchent, et que l'objectif de fournir ces détails est de permettre à la personne connaissant le sujet de déterminer les documents pertinents. L'ombud a recommandé que l'Université accepte et traite les deux demandes conformément à la partie 2 de la *Loi*.

Lois examinées : [Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée](#), L.N.-B., ch. R-10.6, alinéa 8(2)a), article 9.

Dossiers examinés : [Défense nationale \(Re\)](#), 2020 CI 4 (CanLII); [Murray c. Commission de police du Nouveau-Brunswick](#), 2012 NBBR 154 (CanLII); [Executive Council \(Re\)](#), 2009 CanLII 1468 (NL IPC); [Service Alberta \(Re\)](#), 2017 CanLII 5843 (AB OIPC).

I CONTEXTE

1. En mars 2021, deux auteurs de demandes ont présenté deux demandes de communication distinctes à l'Université Mount Allison (l'« Université ») en vertu de la *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée* (la « Loi »).

2. Le premier auteur a présenté la demande suivante :

Toute communication, électronique ou autre, à laquelle [nom d'un employé de l'Université] a pris part du 6 février 2021 au 10 mars 2021.

3. Le deuxième auteur a présenté la demande suivante :

Les documents suivants, du 15 février 2021 au 2 mars 2021 :

- tous les courriels reçus ou envoyés par quatre comptes de courrier électronique identifiés de l'Université Mount Allison;
- les messages vocaux laissés à deux numéros de téléphone donnés;
- les messages textes sur deux téléphones cellulaires assignés à deux personnes identifiées;
- la dernière facture de téléphones cellulaires de ces deux personnes.

4. En réponse aux deux demandes, l'Université a accusé réception des demandes de communication respectives des deux auteurs de demandes et a réclamé des détails supplémentaires des deux auteurs sur la date, le lieu et les circonstances qui, selon l'Université, étaient nécessaires pour que les demandes de communication répondent aux exigences énoncées à l'alinéa 8(2)a) de la *Loi*. À ce moment-là, les deux auteurs des demandes ont contesté la demande de l'Université visant à obtenir d'autres détails pour accepter et traiter leurs demandes respectives, mais l'Université a maintenu sa position que, sans ces détails, les demandes n'étaient pas conformes à l'alinéa 8(2)a) de la *Loi* et qu'elle n'était donc pas tenue de les traiter.

5. Les deux auteurs des demandes n'étaient pas satisfaits de la façon dont l'Université a traité leurs demandes et ont porté plainte auprès de notre Bureau le 7 avril 2021 et le 22 juin 2021, respectivement.

6. Lors du processus de règlement informel, notre Bureau et l'Université ne sont pas arrivés à une entente à savoir si ces deux demandes de communication entrent dans le champ d'application de la *Loi* en ce qui a trait aux exigences en matière de demandes de communication énoncées à l'alinéa 8(2)a) de la *Loi*, après quoi le dossier m'a été remis pour examen.

7. Puisque le champ d'application reste en cause, j'ai décidé de mener une enquête formelle sur les deux plaintes en vertu du paragraphe 68(3) de la *Loi*.

II OBJETS

8. Il y a un seul objet, à savoir si les demandes de communication des auteurs des demandes respectent l'alinéa 8(2)a) de la *Loi*. Il s'agit d'une question de champ d'application visant à déterminer si la *Loi* s'applique aux deux demandes et si l'Université est tenue de les accepter telles que présentées par les auteurs des demandes et de les traiter conformément aux exigences de la partie 2 de la *Loi*.

III ANALYSE

Position des parties

9. En présentant ces plaintes, les auteurs des demandes ont tous deux établi que leur demande de communication fournissait suffisamment de détails pour permettre à l'Université de déterminer les documents pertinents et de traiter les demandes. Les deux auteurs des demandes ont exprimé leur frustration quant à la demande de l'Université d'obtenir davantage de détails après avoir reçu les demandes de communication, et ils ne comprenaient pas pourquoi l'Université refusait de les accepter telles quelles.
10. L'Université est d'avis que les demandes ne respectent pas les exigences de l'alinéa 8(2)a) de la *Loi* puisqu'elles ne précisent aucun sujet ni aucune circonstance en particulier, et c'est pourquoi l'Université estime qu'elle n'est pas tenue de traiter ces demandes.
11. Étant donné qu'il incombe à l'Université d'établir que les auteurs des demandes n'ont pas de droit d'accès à l'information, et selon mon examen initial des plaintes lorsqu'elles sont passées au processus d'enquête formelle, j'étais d'avis que ces demandes étaient formulées en bonne et due forme aux fins de l'alinéa 8(2)a). J'ai demandé à l'Université de revoir sa position ou, sinon, de me présenter des observations écrites pour examen.
12. Dans sa réponse, l'Université m'a présenté une observation indiquant qu'elle maintenait sa position et énonçant les raisons justifiant cette décision. Elle a également expliqué pourquoi elle était d'avis que son approche respectait la formulation claire de l'alinéa 8(2)a) et l'obligation globale des organismes publics de traiter les demandes de communication dans un délai raisonnable.

13. Pour commencer, l'Université a soutenu qu'elle ne croit pas que les auteurs des demandes ont précisé les documents réclamés, et qu'ils doivent donc lui fournir des détails sur la date, le lieu et les circonstances conformément à l'alinéa 8(2)a de la *Loi* pour qu'elle accepte et traite les deux demandes de communication. L'Université énonce que la formulation claire de l'alinéa 8(2)a soutient sa position.
14. Pour ce qui est de déterminer si les demandes précisaient les documents requis aux fins de l'alinéa 8(2)a, l'Université a répondu ce qui suit :

...en demandant tous les documents, les demandes ne nomment pas vraiment de documents en particulier.

Il est difficile d'imaginer qu'une demande puisse omettre de préciser « le document » selon votre interprétation de l'alinéa dont vous faites état dans votre lettre. Selon votre interprétation, une personne tentant d'obtenir tous les courriels reçus et envoyés par un membre quelconque du personnel de l'Université Mount Allison respecterait l'exigence de la première partie de l'alinéa 8(2)a, c'est-à-dire spécifier le document.

Cette interprétation est contraire à la formulation claire et simple de l'alinéa 8(2)a, qui exige que des détails soient fournis si le « document » n'est pas nommé par l'auteur de la demande.

Nous ne sommes pas d'avis que l'auteur de la demande spécifie un document en particulier au sens de la première partie de l'alinéa 8(2)a lorsqu'il réclame toute la correspondance d'un employé en particulier, ou tous les courriels d'un certain compte de messagerie électronique, etc.

Nous sommes d'avis que votre interprétation va à l'encontre du bon sens et tente d'élargir la formulation simple de l'alinéa 8(2)a, comme le paragraphe suivant de votre lettre l'indique clairement :

*« Je ne considère pas que la deuxième partie de l'alinéa 8(2)a est pertinente dans les circonstances en cause, **étant donné que rien n'indique que les auteurs des demandes ne savent pas quels documents pourraient contenir l'information qu'ils recherchent.** C'est le seul cas où l'alinéa 8(2)a exige que l'auteur d'une demande fournisse "des détails, notamment la date, le lieu et les circonstances, permettant à une personne connaissant ce sujet de déterminer de quel document il s'agit." »*

Dans cette optique, l'auteur d'une demande qui réclame, par exemple, des documents liés aux sommes dépensées par l'Université Mount Allison pour un projet de construction donné pourrait demander tous les documents de tous les employés de l'Université pendant une

période donnée. Puisque nous ne pouvons pas lire dans les pensées des auteurs des demandes (et que rien n'indique qu'ils ne savent pas quels documents pourraient contenir les renseignements qu'ils recherchent), ils ne devraient pas avoir à fournir d'autres détails.

Sauf votre respect, nous déterminons que votre lettre de dix pages, y compris la citation précédente, ne fait que compliquer inutilement l'affaire.

15. L'Université a également exprimé que son approche face à ces deux demandes favorise les objets de la *Loi*, puisqu'elle garantit que le processus d'accès à l'information est viable et évite que les auteurs des demandes se servent de la loi pour faire des demandes à l'aveuglette exigeant qu'un organisme public trouve et examine d'innombrables pages d'information qui leur importent peu ou pas du tout. L'Université a aussi indiqué qu'elle ne voit pas en quoi la *Loi* est respectée si elle fournit à ces auteurs de demandes des centaines ou des milliers de pages qui, à son avis, « ont peu ou aucun rapport avec ce qu'ils cherchent réellement ».
16. Quant à l'ampleur du travail que le traitement de ces demandes pourrait nécessiter, l'Université répond que, « dans cette affaire, il est question d'une possibilité d'avoir à récupérer et à lire, dans l'une des demandes, plus de 4 000 courriels sans lien avec la question » et que le traitement pourrait nécessiter le recours à plusieurs exceptions obligatoires et facultatives à la communication et la transmission d'avis aux tiers. L'Université ne voit pas en quoi les objets de la *Loi* seraient respectés en « passant en revue et en communiquant tous ces courriels, alors que l'auteur de la demande peut simplement préciser sa demande en nommant des circonstances particulières ».
17. Enfin, bien que l'Université ait été mise en garde contre l'invocation de précédents d'autres provinces ou territoires du Canada en raison des différences dans la formulation de positions équivalentes, elle a présenté une récente décision de la commissaire à l'information fédérale¹ soutenant sa position selon laquelle les deux demandes en cause ne devraient pas être approuvées comme demandes en bonne et due forme aux termes de l'alinéa 8(2)a) de la *Loi*.

Alinéa 8(2)a) : Exigences en matière de demandes de communication

18. L'alinéa 8(2)a) de la *Loi* énonce ce qui suit :

8(2) La demande de communication de document :

- a) spécifie le document demandé ou si l'auteur de la demande ne connaît pas le document contenant les renseignements pertinents, fournit des détails, notamment la

¹[Défense nationale \(Re\)](#), 2020 CI 4 (CanLII).

date, le lieu et les circonstances, permettant à une personne connaissant ce sujet de déterminer de quel document il s'agit;

19. J'ai examiné les observations formulées par l'Université pour appuyer sa position, ainsi que le libellé précis de l'alinéa 8(2)a). Je suis d'accord avec l'Université quant au fait que le libellé de l'alinéa 8(2)a) permet de déterminer si l'auteur de la demande doit préciser ou non une circonstance en particulier dans le cadre d'une demande de communication.
20. Pour commencer, je tiens à noter que le libellé de l'alinéa 8(2)a) de la *Loi* est unique au Nouveau-Brunswick et qu'aucune autre disposition équivalente des lois sur l'accès à l'information d'autres territoires de compétence canadiens n'est exactement pareille à la nôtre. Cela dit, je note également que ces dispositions reposent toutes sur le même principe, soit que les auteurs de demandes doivent fournir suffisamment de détails pour permettre aux organismes publics de déterminer les documents pertinents.
21. Je tiens également à souligner que le Bureau n'a jusqu'à présent publié aucune conclusion sur l'interprétation et l'application de l'alinéa 8(2)a) et, pour autant que je sache, aucune décision des tribunaux du Nouveau-Brunswick ne porte directement sur cette question.
22. Durant le processus d'enquête formelle, l'Université a fait valoir que les tribunaux du Nouveau-Brunswick avaient indiqué que la *Loi* ne visait pas à permettre aux personnes physiques de faire des demandes à l'aveuglette, comme indiqué par la juge Clendening dans l'affaire [Murray c. Commission de police du Nouveau-Brunswick](#)², au paragraphe 15.
23. Le paragraphe 15 de cette décision se lit comme suit :

[15] La [Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée](#) n'a pas pour objet de permettre à une personne de faire des demandes à l'aveuglette dans l'espoir d'obtenir le nom d'un tiers. Cette [Loi](#) a pour objet, comme on peut le lire ci-dessus, de donner aux personnes la possibilité d'avoir accès aux documents publics contenant des renseignements nécessaires les concernant, mais ce à quoi elle ne doit pas servir, c'est à commettre une « atteinte injustifiée à la vie privée d'un tiers » or, c'est précisément ce que demande M. Murray.
24. Dans ce cas, l'auteur de la demande était un plaideur non représenté qui cherchait à obtenir des renseignements de la Commission de police du Nouveau-Brunswick au sujet d'une enquête menée par la Commission. Plus particulièrement, l'auteur de la demande dans cette affaire cherchait à connaître

² [Murray c. Commission de police du Nouveau-Brunswick](#), 2012 NBBR 154 (CanLII), au paragraphe 15.

l'identité des personnes qui pourraient avoir fourni au service de police de Fredericton des renseignements le concernant. L'auteur de la demande dans cette affaire a contesté la décision de la Commission de lui refuser l'accès à ces renseignements en vertu du paragraphe 21(1) (vie privée d'un tiers), et déposé un recours devant la Cour du Banc de la Reine aux termes de l'article 65 de la *Loi*.

25. Même si je suis d'accord avec l'affirmation de la juge Clendening selon laquelle la *Loi* n'a pas pour objet de permettre à l'auteur d'une demande de présenter une demande à l'aveuglette à un organisme public, je tiens à souligner que la question de l'interprétation et de l'application de l'alinéa 8(2)a) de la *Loi* n'était pas en cause dans cette affaire; j'estime donc qu'il s'agit simplement d'un point à prendre en compte dans mon analyse ci-dessous.
26. Étant donné l'absence de jurisprudence établie au Nouveau-Brunswick par rapport à l'alinéa 8(2)a) de la *Loi* à ce stade, ces affaires soulèvent une nouvelle question d'interprétation et je comprends la nécessité d'éclaircir la façon dont ces demandes doivent être traitées par les organismes publics.
27. L'Université n'est pas le premier organisme public à exprimer de la frustration face aux demandes de cette nature. Le Bureau reconnaît, grâce aux enquêtes antérieures, que certains organismes publics n'aiment pas ce type de demandes « par principe » parce qu'ils les considèrent comme des demandes à l'aveuglette, les auteurs des demandes ratissant plus large que nécessaire afin de s'assurer que rien ne soit omis par l'organisme public, ou qu'ils considèrent que ces demandes sont délibérément présentées de façon vague par les auteurs des demandes afin que l'organisme public ne puisse pas savoir exactement ce qu'ils cherchent. Les organismes publics ont par le passé exprimé des préoccupations au Bureau concernant le fait que ces demandes peuvent être délicates et longues à traiter, puisqu'elles portent souvent sur toutes sortes de sujets qui pourraient tous faire l'objet d'un examen particulier en ce qui a trait aux droits d'accès, contrairement à une demande d'obtention d'un ensemble de documents portant sur un même sujet, qui pourrait être plus simple à traiter.
28. Même si je peux certainement reconnaître que certaines demandes de communication sont peut-être plus simples à traiter que d'autres, la question que je me dois de résoudre est de déterminer la quantité de détails qu'un auteur de demande doit fournir à un organisme public dans le cadre d'une demande de communication afin de garantir que la demande est conforme à l'alinéa 8(2)a).
29. Par contre, je reconnais également que certains auteurs de demandes ont leurs raisons de ne pas faire confiance aux organismes publics et qu'ils s'inquiètent du fait que, s'ils présentent une demande trop précise ou trop restreinte, l'organisme public adoptera une interprétation stricte ou trop étroite qui pourrait ne pas saisir la pleine portée de ce qu'ils recherchent. De plus, les auteurs de demandes ne connaissent pas toujours le fonctionnement interne des organismes publics et peuvent ne pas savoir

comment formuler une demande qui englobe exactement ce qu'ils cherchent; il est donc possible qu'ils décident de présenter une demande délibérément large dans le but de s'assurer qu'aucun élément pertinent ne soit omis. Faire preuve de trop de précision dans la présentation d'une demande de communication comporte le risque qu'un élément que l'auteur de la demande cherche réellement à obtenir soit omis ou non inclus dans l'interprétation qu'a l'organisme public de la demande. À l'inverse, présenter une demande plus vaste comporte le risque que l'auteur de la demande ne soit pas en mesure d'exercer son droit d'accès en temps opportun, en particulier si la demande concerne un volume important de documents ou qu'elle pose d'autres difficultés pour l'organisme public.

30. En vertu de l'alinéa 8(2)a), un auteur de demande qui présente une demande de communication doit prendre l'une des deux mesures suivantes :
 - spécifier le document demandé;
 - si l'auteur de la demande ne connaît pas le document contenant les renseignements pertinents, fournir des détails, notamment la date, le lieu et les circonstances, permettant à une personne connaissant ce sujet de déterminer de quel document il s'agit.
31. L'alinéa 8(2)a) impose l'obligation positive aux auteurs de demandes de présenter des demandes de communication qui respectent l'une ou l'autre de ces deux exigences; je n'estime cependant pas que cette obligation puisse être considérée séparément de l'obligation de prêter assistance imposée à un organisme public en vertu de l'article 9 de la *Loi*, qui exige des organismes publics qu'ils « [fassent] tous les efforts possibles pour prêter assistance à l'auteur de la demande sans délai et de façon ouverte, précise et complète. »
32. À mon avis, l'objectif principal de cette disposition consiste à garantir que l'organisme public peut aisément déterminer les documents que l'auteur de la demande cherche à obtenir afin de favoriser le traitement efficace des demandes.
33. Lorsque les auteurs de demandes savent exactement quels documents ils cherchent à obtenir, une simple demande d'obtention de ces documents suffit pour répondre aux exigences prévues à l'alinéa 8(2)a), puisque dans ce cas, il n'existe aucune incertitude par rapport à l'objet de la recherche de l'auteur de la demande.
34. Lorsque les auteurs de demandes ne sont pas certains des documents qui sont pertinents à leur recherche, ils sont tenus de fournir des détails sur le type de renseignements qu'ils cherchent afin de permettre à un employé de l'organisme public de déterminer les documents pertinents. Le fait qu'un auteur de demande ne sache pas dans quel document les renseignements recherchés se trouvent n'est pas problématique, puisque l'alinéa 8(2)a) lui donne la possibilité de fournir une description de ce qu'il

cherche, ce qui déclenche du coup une obligation de la part de l'organisme public de faire appel à des membres du personnel qui connaissent le sujet pour entreprendre des efforts de recherche afin de trouver tout document pertinent dont l'organisme public a la garde ou la responsabilité. Si un organisme public ne sait pas quels renseignements ou documents un auteur de demande cherche à obtenir, il ne sera pas en mesure de traiter la demande et, à mon avis, il s'agit là du genre de situation que l'alinéa 8(2)a) vise à résoudre. Dans ces circonstances, l'obligation de prêter assistance en vertu de l'article 9 s'applique également et oblige l'organisme public à « [faire] tous les efforts possibles pour prêter assistance à l'auteur de la demande sans délai et de façon ouverte, précise et complète »; l'organisme public aurait donc l'obligation positive d'assurer un suivi auprès d'un auteur de demande afin de lui prêter assistance et de clarifier les renseignements qu'il cherche.

Application de l'alinéa 8(2)a) dans les présentes affaires

35. Je vais maintenant me pencher sur les faits des présentes plaintes et sur la question de savoir si les demandes de communication respectives présentées à l'Université par les auteurs des demandes sont adéquatement constituées aux fins de l'alinéa 8(2)a) de la *Loi*.
36. Le premier auteur de demande a demandé toutes les communications envoyées à un représentant de l'Université ou reçues par celui-ci entre deux dates précisées sur une période d'un mois, tandis que le deuxième auteur de demande a demandé l'ensemble des courriels envoyés et reçus par les comptes de courrier électronique de deux employés identifiés de l'Université, ainsi que l'ensemble de leurs messages vocaux, de leurs messages textes et de leurs factures de téléphone cellulaire entre deux dates précisées sur une période de deux semaines.
37. La définition de « document » qui se trouve à l'article 1 de la *Loi* se lit comme suit :
- « document » Document qui reproduit des renseignements sous une forme quelconque, y compris des renseignements écrits, photographiés, enregistrés ou stockés de quelque manière que ce soit sur tout support de données ou par des moyens graphiques, électroniques, mécaniques ou autres. La présente définition exclut les logiciels électroniques et les mécanismes qui produisent des documents.
38. Les demandes respectives présentées par les auteurs de demandes précisent toutes deux clairement les documents demandés, soit des communications écrites, des messages vocaux, des messages textes et des factures de téléphone cellulaire, selon le cas.
39. Bien que l'Université ait affirmé que les demandes ne peuvent pas être interprétées comme visant des documents précis, je ne vois pas la logique derrière cette position. De prime abord, les documents

demandés dans le cadre des deux demandes sont clairs, et ce sur quoi l'Université devrait concentrer ses efforts pour déterminer et récupérer ces renseignements ne fait aucun doute. Puisque les documents demandés concernent, dans leur ensemble, trois employés identifiés de l'Université, ainsi que leurs comptes de courrier électronique sous le nom de domaine de l'Université, il est raisonnable de présumer que ces documents seraient également sous la garde ou la responsabilité de l'Université.

40. J'estime que les documents demandés par les auteurs des demandes constituent des « documents » conformément à la définition qu'en donne l'article 1 de la *Loi*.
41. J'estime également que les auteurs des demandes ont tous deux précisé les documents qu'ils cherchaient à obtenir et que, par conséquent, l'exigence de « spécifier le document demandé » prévue par l'alinéa 8(2)a a été respectée.
42. Je ne considère pas que la deuxième partie de l'alinéa 8(2)a est pertinente dans les circonstances en cause, étant donné que rien n'indique que les auteurs des demandes ne savent pas quels documents pourraient contenir l'information qu'ils recherchent. C'est le seul cas où l'alinéa 8(2)a exige que l'auteur de la demande fournisse « des détails, notamment la date, le lieu et les circonstances, permettant à une personne connaissant ce sujet de déterminer de quel document il s'agit ».
43. Par conséquent, je conclus que les auteurs des demandes ne sont pas tenus de fournir à l'Université d'autres détails sur la date, le lieu et les circonstances pour que celle-ci soit en mesure de traiter leurs demandes respectives et d'y répondre. Même si elle n'a pas obtenu ces détails dans ces affaires, l'Université sait où chercher pour trouver les documents pertinents. Les documents que les auteurs des demandes souhaitent obtenir sont clairs, et je considère donc que les deux demandes sont valides et conformes à l'alinéa 8(2)a de la *Loi*.
44. Pour ce qui est de l'observation de l'Université selon laquelle la décision de la commissaire à l'information dans l'affaire [Défense nationale \(Re\)](#) appuie sa position (qui sera abordée en détail plus loin), je considère que les faits dans cette affaire sont différents des plaintes formulées ici, étant donné que l'affaire portée devant la commissaire fédérale concernait une demande de communication de pratiquement tous les documents ayant trait à un employé fédéral identifié, sans le moindre paramètre, pas même de période précise. Comme indiqué plus haut, les auteurs des demandes dans ces deux affaires ont établi une période clairement définie et relativement courte. Si la demande dans l'affaire fédérale avait visé une période raisonnable, il est possible que la commissaire soit parvenue à une autre conclusion.

Cette interprétation ouvre-t-elle la porte à des demandes de communication trop générales ou à un abus des droits d'accès de la part des auteurs de demandes?

45. Je suis conscient que l'Université s'inquiète que cette interprétation puisse permettre aux auteurs de demandes de présenter des demandes de communication formulées en termes très généraux afin d'accéder à l'ensemble des correspondances de l'ensemble des employés de l'Université, sans avoir à fournir de précisions ou de paramètres. À vrai dire, il serait possible d'exprimer pareille inquiétude à un auteur de demande qui souhaite accéder à tous les documents détenus par un organisme public en tout temps. Toutefois, je ne considère pas qu'il s'agît d'une raison convaincante de réévaluer mon interprétation et mes constatations dans les présentes affaires. Chaque demande de communication est unique et doit être évaluée au cas par cas, et je ne suis pas prêt à modifier mes constatations sur la base de spéculations ou d'hypothèses extrêmes.
46. Dans la présente affaire, j'observe que ce n'est pas ce que les auteurs des demandes ont fait dans leurs demandes respectives; en effet, ils ont tous deux demandé des documents précis et leurs demandes visent des périodes clairement définies (environ un mois et deux semaines, respectivement). Comme indiqué ci-dessus, dans le cas de la première demande, l'Université a fourni à notre Bureau des renseignements limités sur la portée potentielle des documents pertinents, lesquels étaient fondés sur les courriels que la personne identifiée a reçus au cours d'une journée, ce qui laisse croire que l'Université a des préoccupations quant au volume de documents concernés et la quantité de ressources qui pourraient être nécessaires pour traiter la demande telle qu'elle a été présentée par l'auteur de la demande. L'Université n'a pas présenté d'observations à ce sujet en lien avec la deuxième demande.
47. Néanmoins, pour revenir à la prémisse de l'Université et à son inquiétude quant au précédent que pourrait créer mon interprétation de l'alinéa 8(2)a) de la *Loi*, je note que l'un des objets de la *Loi* est le suivant :
- 2 La présente loi a pour objet :
- (a) de donner aux personnes le droit d'accès aux documents dont les organismes publics ont la garde ou la responsabilité, sous réserve des exceptions limitées et précises qu'elle prévoit;
48. Ce droit est de nouveau énoncé au paragraphe 7(1) de la *Loi* :
- 7(1) Sous réserve de la présente loi, une personne a le droit de demander et de recevoir des renseignements qui relèvent des affaires publiques d'un organisme public, y compris, sans que soit limitée la portée générale de ce qui précède, toute activité ou fonction exercée ou accomplie par un organisme public auquel la présente loi s'applique.

49. Les objets généraux de la *Loi*, de même que le paragraphe 7(1), établissent clairement que toute personne physique a le droit de présenter des demandes aux organismes publics afin de recevoir de l'information sur la conduite de leurs affaires publiques. L'article 8 explique la marche à suivre pour présenter une demande de communication à un organisme public. Comme expliqué précédemment, je considère que l'objet de l'alinéa 8(2)a) vise à garantir que les demandes de communication précisent le document demandé ou, si l'auteur de la demande ne connaît pas le document contenant les renseignements pertinents, il doit fournir des précisions pour permettre à l'organisme public de remplir son obligation de prêter assistance et de trouver les documents pertinents à la demande.
50. Les auteurs de demandes sont libres de formuler leurs demandes comme ils le souhaitent, mais s'ils répondent aux exigences de l'alinéa 8(2)a) de la *Loi*, soit en précisant les documents demandés, soit en fournissant des détails pour permettre à l'organisme public de déterminer les documents pertinents, la demande est valide et doit être acceptée comme telle par l'organisme public.
51. Les organismes publics doivent entreprendre de mener des recherches et de rassembler les documents pertinents lorsqu'ils reçoivent pareille demande. Par contre, si l'organisme public se rend compte qu'il aura de la difficulté à remplir son obligation de fournir une réponse dans le délai prescrit en raison du volume de documents ou des ressources requises pour en assurer le traitement, il dispose de différentes options en vertu de la *Loi*.
52. La première étape dans pareilles affaires consiste à respecter l'obligation de prêter assistance prévue à l'article 9 de la *Loi*. En communiquant avec l'auteur de la demande le plus rapidement possible après le début du traitement initial de la demande et en lui expliquant ce qu'il a découvert dans ses premières recherches, l'organisme public peut avoir une discussion éclairée avec l'auteur de la demande afin de savoir s'il souhaite conserver la portée de sa demande, ce qui pourrait faire en sorte que l'organisme public ait besoin de davantage de temps pour répondre à l'intégralité de la demande. Dans certains cas, l'auteur de la demande peut préférer obtenir certains renseignements plus rapidement et accepter de réduire la portée de sa demande. Toutefois, cette décision est à la discrétion de l'auteur de la demande et il n'est pas tenu par la *Loi* de procéder ainsi.
53. Si une demande n'est pas claire et que l'organisme public n'est pas certain des documents qui pourraient être pertinents, l'obligation de prêter assistance prévue à l'article 9 exige que l'organisme public communique avec l'auteur de la demande pour discuter et demander des éclaircissements. Le processus pour demander des éclaircissements auprès de l'auteur de la demande est décrit à l'article 12 de la *Loi*. Lorsque l'auteur de la demande ne répond pas à la demande d'éclaircissements écrite de l'organisme public dans un délai raisonnable, l'organisme public peut considérer la demande

comme ayant été abandonnée, après quoi l'auteur de la demande a le droit de déposer une plainte auprès de notre Bureau aux termes du paragraphe 12(2) de la *Loi*.

54. Si un organisme public est d'avis qu'il a besoin d'une période plus longue que la période initiale de trente jours ouvrables pour répondre à la demande, il peut proroger de son propre chef le délai prévu en vertu du paragraphe 11(3) de la *Loi*, ce qui donnera à l'auteur de la demande le droit de déposer une plainte auprès de notre Bureau au sujet de la prorogation. Sinon, l'organisme public peut présenter une demande de prorogation de délai à notre Bureau afin d'avoir plus de temps pour répondre à la demande. Pour ce faire, l'organisme public doit présenter des faits et explications à l'appui de sa demande afin de nous permettre d'en évaluer la validité.
55. En fonction des circonstances, l'organisme public peut aussi évaluer si l'article 10 de la *Loi* pourrait s'appliquer. Celui-ci porte sur les documents sous forme électronique et stipule que les organismes publics doivent traiter une demande seulement dans le cas où la production du document demandé peut se faire à l'aide du matériel, du logiciel, et des compétences techniques habituels de cet organisme et si le fait de le produire n'entraverait pas de façon sérieuse le fonctionnement de l'organisme public. Lorsqu'un organisme public s'appuie sur l'article 10 pour refuser l'accès à des documents, l'auteur de la demande obtient le droit de déposer une plainte auprès de notre Bureau ou de porter l'affaire devant un juge de la Cour du Banc de la Reine.
56. Les organismes publics peuvent aussi présenter une demande à notre Bureau afin d'obtenir la permission de ne pas tenir compte d'une demande de communication dans le cas où la demande nuirait déraisonnablement aux activités de l'organisme en raison de son caractère systématique, en vertu de l'article 15 de la *Loi*. Lorsqu'il présente pareille demande, l'organisme public doit fournir à notre Bureau des faits et explications à l'appui de sa demande afin de nous permettre d'en évaluer la validité, sinon la demande risque d'être rejetée.
57. Pour les motifs susmentionnés, je n'accepte pas les objections de l'Université, qui reposent sur le principe que l'acceptation des deux demandes en vertu de l'alinéa 8(2)a) de la *Loi* établirait un précédent indésirable qui pourrait être invoqué pour de prochaines demandes de communication dont la formulation serait jugée trop générale. Comme nous le voyons aux articles 10 et 15 et au paragraphe 11(3), les lois n'exigent pas que les organismes publics déploient des ressources infinies pour répondre à une large demande de communication d'un seul auteur de demande, et la *Loi* permet de restreindre les droits d'accès des auteurs de demandes dans certains cas, plus particulièrement si le fait de respecter l'intégralité de ces droits d'accès nuirait déraisonnablement aux activités de l'organisme public.

58. Je profite de l'occasion pour souligner que l'organisme public doit établir que la demande nuirait déraisonnablement à ses activités. Le *Loi* présume que le traitement des demandes de communication en vertu de la *Loi* peut nuire aux activités des organismes publics, et même que cela se produira souvent, et le seuil pour limiter ou restreindre les droits d'accès est déclenché seulement lorsque le fait de répondre à la demande nuirait déraisonnablement aux activités de l'organisme public.
59. Pour invoquer les dispositions visant à proroger le délai de traitement ou à refuser les droits d'accès, l'organisme public doit présenter des faits et des raisons convaincantes à l'appui de sa décision. Chaque cas doit être évalué individuellement, en fonction des faits et circonstances pertinents.

IV CONCLUSION

60. Pour les motifs évoqués ci-dessus, je conclus que les deux demandes présentées à l'Université par les deux auteurs de demandes susmentionnés respectent les exigences de l'alinéa 8(2)a) de la *Loi*, puisqu'elles indiquent de façon précise les documents demandés. Comme les deux demandes indiquent les documents demandés dans une période donnée, je conclus que l'exigence de fournir « des détails, notamment la date, le lieu et les circonstances, permettant à une personne connaissant ce sujet de déterminer de quel document il s'agit » n'est pas nécessaire, étant donné que les deux demandes énoncent clairement les documents recherchés.
61. Je conclus que les inquiétudes de l'Université d'en arriver à une telle conclusion signifierait que les auteurs des demandes pourraient demander tous les documents sans paramètres et ainsi surcharger les organismes publics avec des demandes trop vagues sont, dans le meilleur des cas, spéculatives, et en aucun cas pertinentes aux faits des affaires en cause. Comme mentionné précédemment, la *Loi* est fondée sur le principe d'un droit général de demander et de recevoir de l'information sur les affaires publiques des organismes publics et présente plusieurs moyens que les organismes publics peuvent adopter pour traiter et gérer les demandes qui portent sur un grand nombre de documents et dont le traitement nécessite beaucoup de ressources.
62. Pour parvenir à cette conclusion, ma décision a été éclairée en observant les précédents d'autres organismes canadiens de surveillance de l'accès sur des affaires semblables. Bien que les précédents d'autres provinces et territoires ne doivent pas être suivis impérativement dans l'interprétation et l'application de la loi du Nouveau-Brunswick, surtout lorsqu'il existe des différences dans la formulation des lois respectives sur l'accès à l'information, ils fournissent de précieuses pistes sur la façon dont des questions semblables ont été traitées ailleurs au pays et soulignent les affaires qui pourraient mériter un examen plus approfondi dans mon analyse.

63. À mon avis, les trois affaires suivantes illustrent la façon dont les demandes de communication formulées en termes vagues ont été traitées et gérées par mes collègues ailleurs au pays.
64. Dans [Executive Council \(Re\)](#)³, le commissaire de Terre-Neuve-et-Labrador a déterminé qu'une demande de communication des lignes d'objet de tous les courriels envoyés et reçus par deux personnes identifiées dans une certaine période suffisait pour répondre aux exigences de la disposition équivalente à l'alinéa 8(2)a) de son ancienne loi sur l'accès à l'information (la *Access to Information and Protection of Privacy Act*) :

[9] Comme indiqué, le Ministère invoque le paragraphe 8(2) et l'alinéa 10(1)b) pour refuser la communication des renseignements demandés. Le paragraphe 8(2) se lit comme suit :

8(2) Les demandes doivent respecter le format établi par le ministre responsable de la présente Loi et fournir suffisamment de détails sur l'information demandée pour qu'un employé qui connaît les documents de l'organisme public puisse déterminer le document qui contient l'information demandée.

[10] L'auteur de la demande a réclamé les lignes d'objet de tous les courriels envoyés et reçus par plusieurs personnes du cabinet du premier ministre pendant deux périodes distinctes. La demande était suffisamment précise pour qu'un employé connaissant les documents d'un organisme public puisse déterminer le document. Pour trouver les documents pertinents, il était simplement question de faire une recherche dans les courriels des personnes précisées dans les périodes données. Ainsi, je conclus que le paragraphe 8(2) ne s'applique pas.

...

[12] Comme noté ci-dessus, selon les renseignements recueillis par le Bureau du dirigeant principal de l'information, la partie initiale de la demande comprendrait 36 867 courriels (sans compter les courriels envoyés et reçus par le premier ministre), et la deuxième partie comprendrait 83 086 courriels, pour un total de 119 953. Ce nombre peut sembler extrêmement élevé à première vue, mais il est question de cadres supérieurs du cabinet du premier ministre, y compris le chef de cabinet, le directeur des communications, le premier assistant du premier ministre, le chef de cabinet adjoint, le directeur des opérations, le secrétaire de presse, le directeur des communications stratégiques, le conseil exécutif de la planification et des priorités et le premier ministre. En raison de la nature des rôles de ces personnes au sein du gouvernement, il n'est pas injustifié de présumer qu'ils reçoivent un grand nombre de courriels chaque jour.

³ [Executive Council \(Re\)](#), 2009 CanLII 1468 (NL IPC).

[13] Bien qu'il suffise souvent de lire la ligne d'objet du courriel plutôt que le contenu du message comme tel (dans la plupart des cas, il n'est pas nécessaire de consulter le contenu du courriel, mais il faut parfois tenir compte du contexte du courriel pour déterminer si l'information de la ligne d'objet contient des renseignements visés par une exception), il s'agit tout de même d'une tâche énorme. Pendant cette période, les personnes responsables d'examiner et de rédiger le document ne seront pas en mesure de traiter d'autres demandes en vertu de la *Access to Information and Protection of Privacy Act* (ATIPPA) ou d'effectuer toute autre tâche qui pourrait leur revenir. Ce sont donc d'autres auteurs de demandes qui en subiraient les conséquences. L'accès à l'information est un droit garanti par [l'article 7](#) de la [ATIPPA](#) de façon égale pour tous. Il importe également de noter que l'estimation du délai ne tient pas compte du temps nécessaire pour trouver et récupérer les courriels. [Traduction]

65. Le commissaire dans cette affaire a également déterminé que l'organisme public avait le droit d'invoquer l'article 10 de l'ancienne *Access to Information and Protection of Privacy Act* (équivalent de l'article 10 de la *Loi* du Nouveau-Brunswick), puisqu'il avait présenté suffisamment de faits pour appuyer la conclusion que le traitement de la demande nuirait déraisonnablement à ses activités et qu'il n'avait donc pas à la traiter :

[24] J'ai conclu que, dans cette affaire, répondre à la demande nuirait déraisonnablement aux activités quotidiennes du Ministère. Ainsi, j'accepte que le Ministère invoque l'article 10 pour appuyer son refus de fournir l'accès aux documents demandés, mais je tiens à mentionner que les décisions comme celle-ci dépendent largement de la situation. **La nature d'une demande d'accès à l'information peut justement être de nuire aux activités quotidiennes « ordinaires » d'une organisation. Or, le droit d'accès à l'information est important et ne devrait jamais être limité à la légère.**

[25] Je reconnais aussi que le Ministère a tenté d'aider l'auteur de la demande à réviser ou à préciser sa demande, et qu'il n'a pas simplement refusé d'accorder l'accès en invoquant l'article 10. Je ne vois donc aucune raison pour laquelle, si l'auteur de la demande présentait une demande révisée (ou plusieurs demandes révisées), le Ministère refuserait de répondre de façon appropriée.

[Traduction; caractères gras ajoutés]

66. Dans [Service Alberta \(Re\)](#)⁴, l'Office of the Information and Privacy Commissioner of Alberta a soutenu qu'une demande de communication de la totalité du contenu d'une base de données était constituée correctement et assez claire aux fins du paragraphe 7(2) de la *Freedom of Information and Protection*

⁴ [Service Alberta \(Re\)](#), 2017 CanLII 5843 (AB OIPC).

of Privacy Act de l'Alberta. Dans cette affaire, l'organisme public a indiqué que la demande de la totalité du contenu d'une base de données n'était pas une demande d'un « document » et que la loi faisait une distinction importante entre une demande visant la totalité des données et une demande plus ciblée visant des renseignements sur une personne physique en particulier.

67. Dans cette affaire, le bureau du commissaire a rejeté la position de l'organisme public voulant que la demande ne constituait pas une demande pour un document en particulier et a soutenu que l'organisme public était tenu de traiter la demande. Puisque les travaux à effectuer pour traiter la demande n'étaient pas clairs au moment de la décision du bureau du commissaire, le commissaire s'est rapporté à l'article 10 de la loi de l'Alberta (qui est le même que l'article 10 de la *Loi* du Nouveau-Brunswick) et a énoncé que l'organisme public devait accorder l'accès si l'information dans la base de données pouvait être produite à l'aide du matériel, du logiciel et des compétences techniques habituelles de l'organisme public et que le fait de la produire n'entraverait pas de façon sérieuse le fonctionnement de l'organisme public.
68. Dans [Défense nationale \(Re\)](#)⁵, la commissaire à l'information fédérale a déterminé qu'une demande de communication visant tous les documents, fichiers et dossiers produits ou utilisés par une personne identifiée n'était pas adéquatement constituée en vertu de l'article 6 de la *Loi sur l'accès à l'information* du Canada et que l'organisme public n'était pas tenu de traiter la demande ou d'y répondre :

[10] Selon l'article 6, une demande de communication d'un document en vertu de la *Loi* doit, entre autres, « [...] être rédigée en des termes suffisamment précis pour permettre à un fonctionnaire expérimenté de l'institution de trouver le document sans problèmes sérieux ».

[11] La demande, telle qu'elle est formulée, vise tous les documents, tous les fichiers et tous les dossiers situés à plusieurs emplacements, utilisés par une personne identifiée ou n'importe lequel de ses collègues, sans restriction pour ce qui est de la teneur de l'information ou des documents recherchés. La demande ne fournit donc aucune précision qui pourrait permettre de cibler les documents recherchés sans problèmes sérieux. Autrement dit, en visant tout, la demande ne permet pas de cibler raisonnablement des documents en particulier.

[12] Je suis d'accord avec le MDN que la demande ne fournit pas assez de détails pour permettre à un fonctionnaire expérimenté de l'institution de trouver le document sans problèmes sérieux et qu'elle n'est par conséquent pas conforme aux obligations imposées au demandeur par la *Loi*. À mon avis, cette interprétation est conforme à l'intention du Parlement lorsqu'il a établi les critères de validité d'une demande à l'article 6. Je suis

⁵ *Supra*, note n° 1.

également d'avis qu'en tentant de mieux définir la demande à plusieurs reprises, sans succès, le MDN a respecté son obligation de prêter assistance.

69. À mon avis, ces affaires constituent des exemples des options qui s'offrent aux organismes publics aux prises avec des demandes de communication très vagues quant à la formulation ou au champ d'application et de la façon dont ces affaires ont été traitées par d'autres organismes de surveillance canadiens. Bien que notre Bureau doive forcément traiter chaque situation au cas par cas et présenter ses conclusions et ses décisions après une analyse des preuves présentées, les dispositions de la *Loi* pourraient permettre au Bureau d'en arriver à des conclusions semblables dans des situations semblables, dans les mêmes circonstances.

V RECOMMANDATION

70. À la lumière de ce qui précède, je conclus que les demandes telles que présentées par les auteurs des demandes dans ces affaires répondent aux exigences de l'alinéa 8(2)a) et sont donc adéquatement constituées et visées par la *Loi*. Ainsi, je recommande, comme le prévoit le sous-alinéa 73(1)a)(i) de la *Loi*, que l'Université traite les demandes respectives des auteurs des demandes et y réponde conformément à la partie 2 de la *Loi*.
71. Comme énoncé au paragraphe 74(2) de la *Loi*, l'Université doit, dans les 20 jours ouvrables suivant la réception du présent rapport des conclusions, aviser par écrit les auteurs des demandes de sa décision en ce qui concerne ces recommandations, et envoyer une copie de sa décision au Bureau.
72. Si l'Université décide de refuser la recommandation, elle doit indiquer les raisons de sa décision dans son avis aux auteurs des demandes et les informer de leur droit d'en appeler de la décision à la Cour du Banc de la Reine conformément à l'article 75 de la *Loi*.

Le présent rapport a été fait à Fredericton (Nouveau-Brunswick) ce 16^e jour d'août 2021.

Original signé par

Charles Murray

Ombud par intérim de la province du Nouveau-Brunswick