

Office of the
INTEGRITY
COMMISSIONER
New Brunswick



Bureau du
COMMISSAIRE
À L'INTÉGRITÉ
Nouveau-Brunswick

RAPPORT DES CONCLUSIONS

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

Affaire : 19/20-AP-096

Le 26 septembre 2019

I CONTEXTE

1. Le 19 juillet 2019, la Commission de services du sud-ouest du Nouveau-Brunswick (ci-après désignée simplement comme « la Commission ») a reçu une demande de communication aux termes de la *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée*¹ (ci-après, « la *Loi* ») pour des renseignements remontant aux trois dernières années, en l'occurrence :
 1. des copies de toutes les décisions du Comité de révision de la planification par rapport à des décisions dans la ville de Saint Andrews;
 2. des copies de toute la correspondance reçue et envoyée par des membres du Comité de révision de la planification par rapport à des décisions dans la ville de Saint Andrews, y compris, sans s'y limiter, tout courriel, toute lettre, tout matériel de breffage et toute recommandation;
 3. des copies de toute la correspondance de tout le personnel de la Commission par rapport à toute activité dans la ville de Saint Andrews.
2. L'auteur de la demande a également présenté une deuxième demande de communication à la Commission le 22 juillet 2019.
3. Le 3 septembre 2019, la Commission a fait parvenir à l'auteur de la demande un avis l'informant qu'elle prorogeait de 30 jours ouvrables le délai dont elle disposait pour répondre à ses demandes du 19 et du 22 juillet, comme l'y autorisait l'alinéa 11(3) c) de la *Loi*, ayant déterminé que la recherche et la préparation des documents demandés interféreraient de façon déraisonnable avec ses activités.
4. Le 5 septembre 2019, la Commission a demandé au Bureau l'autorisation de ne pas tenir compte de la troisième partie de la demande du 19 juillet 2019 dont il était question plus haut, invoquant les alinéas 15a), b) et c) de la *Loi*. Lorsqu'elle a présenté cette demande, la Commission a précisé que l'autorisation demandée ne s'appliquait qu'à cette partie des demandes de communication actives du même auteur. Elle a aussi indiqué qu'elle avait d'abord espéré répondre dans le délai de 30 jours ouvrables qui lui était imposé pour fournir une réponse complète, mais s'était ensuite aperçue qu'elle en serait incapable.
5. Lors de l'examen initial de la demande de la Commission, comme il nous semblait que les faits présentés par cette dernière étaient valables, nous avons avisé l'auteur de la demande de la situation et avons recueilli ses observations avant d'en arriver à une décision finale par rapport à l'affaire. Ce faisant, nous avons fourni à l'auteur de la demande une copie de l'art. 15 de la *Loi* ainsi que du

¹ L.N.-B., chap. R-10.6

document d'orientation préparé par le Bureau pour l'interprétation et l'application de la disposition en question.²

6. Après avoir examiné la demande de la Commission et pris connaissance des observations formulées par l'auteur de la demande, j'ai déterminé que les faits et observations présentés dans le cadre de l'affaire justifient l'acceptation de la demande aux termes de l'alinéa 15a) de la *Loi*, car la partie de la demande de communication en question est de nature systématique et interférerait de façon déraisonnable avec les activités de la Commission. Étant donné le travail qu'aurait à effectuer cette dernière pour traiter cette partie de la demande, j'exerce mon pouvoir discrétionnaire en sa faveur pour lui accorder ce qu'elle demande. Les motifs justifiant cette décision sont exposés ci-après.

II QUESTION D'ORDRE PROCÉDURAL : MOMENT AUQUEL A ÉTÉ PRÉSENTÉE LA DEMANDE DE LA COMMISSION

7. Dans les observations qu'il a formulées à l'intention du Bureau, l'auteur de la demande a soulevé la question du moment auquel la Commission avait présenté sa demande, faisant remarquer que près d'un mois et demi s'était alors écoulé depuis la réception par cette dernière de sa demande de communication du 19 juillet 2019. L'auteur de la demande fait valoir que selon notre document d'orientation, les organismes publics devraient présenter leurs demandes aux termes de l'art. 15 dans les sept jours ouvrables suivant la réception de la demande de communication et que, pour cette raison, la demande de la Commission devrait être rejetée.
8. À cet égard, il convient de souligner que, bien que l'art. 15 de la *Loi* établisse le droit d'un organisme public de demander au Bureau l'autorisation de ne pas tenir compte d'une demande, la *Loi* n'indique aucunement la procédure que doit suivre notre Bureau pour évaluer ladite demande et rendre une décision en vertu de cette disposition. Une demande présentée aux termes de l'art. 15 ne donne pas droit à l'auteur de la demande de présenter une plainte ni ne déclencher le délai dont dispose le Bureau pour faire enquête en vertu de la partie 5 de la *Loi*.
9. Ainsi, le Bureau est libre d'établir son propre processus aux fins de traitement des demandes présentées aux termes de l'art. 15, conformément aux fins poursuivies par l'art. 15 de la *Loi*, à l'esprit et à l'intention de la *Loi* prise dans son ensemble, de même qu'aux principes d'équité administrative.

² *Pouvoir autorisant le responsable d'un organisme public de ne pas tenir compte des demandes*, Bureau du Commissaire à l'intégrité du Nouveau-Brunswick, août 2018 : <https://oic-bci.ca/wp-content/uploads/2019/07/15-Request-to-disregard-FR-FINAL-1.pdf>

10. Comme le Bureau n'est pas autorisé par la *Loi* à suspendre temporairement une demande de communication en attendant qu'une décision soit prise aux termes de l'art. 15, nous demandons aux organismes publics de présenter leurs demandes sous le régime de l'art. 15 aussitôt que possible après avoir reçu une demande d'accès, de sorte que le Bureau puisse les traiter dans le délai accordé à l'organisme public pour répondre à la demande. Par ailleurs, si les circonstances entourant une situation particulière justifient l'allègement accordé à l'organisme public en vertu de l'art. 15 de la *Loi*, il est dans l'intérêt supérieur de l'organisme et de l'auteur de la demande que les demandes présentées aux termes de cette disposition soient présentées au Bureau et évaluées aussitôt que possible, pour limiter la quantité de ressources déployées, entre-temps, par l'organisme public aux fins de traitement de la demande (ou des demandes) concernée et garantir que l'auteur de la demande de communication soit informé dès que possible si ses droits d'accès ont été limités.
11. Le délai de sept jours ouvrables indiqué dans notre document d'orientation se veut une suggestion visant à promouvoir le traitement rapide des demandes présentées aux termes de l'art. 15, mais il ne s'agit pas d'une exigence légale, et le fait qu'un organisme public ait excédé ce délai ne signifie pas pour autant que le Bureau refusera sa demande pour ce motif.
12. Cela dit, il est plutôt inusité que la Commission ait présenté sa demande aux termes de l'art. 15 après avoir exercé sa capacité de proroger d'elle-même le délai dont elle disposait pour répondre aux termes de l'alinéa 11(3)c) de la *Loi*, comme en a été informé l'auteur de la demande le 3 septembre 2019. L'alinéa en question permet à un organisme public de proroger le délai qui lui est accordé par la *Loi* pour répondre à une demande de communication, si « l'observation du délai prévu au paragraphe (1) [30 jours ouvrables] entraverait de façon sérieuse le fonctionnement de l'organisme public, un grand nombre de documents sont demandés ou de plus amples recherches sont nécessaires pour donner suite à la demande ».
13. À l'examen de la demande de la Commission, il n'a pas semblé au Bureau que sa décision de proroger d'elle-même le délai dont elle disposait pour répondre à la demande en vertu de l'alinéa 11(3)c) de la *Loi* soit sans fondement, étant donné la formulation large et la période de trois ans sur laquelle portait la demande en question. Je note aussi que l'auteur de la demande a répondu à l'avis de la Commission l'informant de cette prorogation en indiquant que le délai était acceptable, mais qu'il aurait aimé recevoir des nouvelles plus tôt dans les circonstances.
14. Si le Bureau avait eu des doutes quant au caractère légitime de la décision prise par la Commission de proroger d'elle-même le délai imparti aux termes du paragr. 11(3) de la *Loi*, nous en aurions

certainement tenu compte pour déterminer si la demande aux termes de l'art. 15 était ou non recevable.

15. Comme la Commission a présenté cette demande à l'intérieur du délai prévu par la *Loi* pour répondre à la demande de communication, et que l'auteur de la demande n'a pas contesté sa décision de proroger le délai, le facteur en question n'a pas été considéré comme influant sur la capacité de la Commission à soumettre la présente demande.
16. Pour ces raisons, je ne crois pas que la demande présentée par la Commission aux termes de l'art. 15 doive être rejetée ou refusée en raison du délai écoulé entre la réception de la demande de communication et le moment où la demande aux termes de l'art. 15 a été présentée au Bureau.

III ARTICLE 15 : POUVOIR AUTORISANT LE RESPONSABLE D'UN ORGANISME PUBLIC DE NE PAS TENIR COMPTE DES DEMANDES

17. L'article 15 de la *Loi* autorise les organismes publics à demander au Bureau l'autorisation de ne pas tenir compte d'une ou plusieurs demandes d'accès dans certaines circonstances bien précises.

15 Sur demande d'un responsable d'un organisme public, le commissaire peut l'autoriser à ne pas tenir compte d'une ou de plusieurs demandes de renseignements dans l'un des cas suivants :

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

18. L'article 15 a pour objet de fournir aux organismes publics un mécanisme d'examen indépendant dans l'éventualité où une ou plusieurs des situations susmentionnées se présenteraient, pour éviter que les auteurs de demande puissent abuser de leurs droits ou en faire un mauvais usage aux termes de la *Loi*. Les organismes publics ne sont pas les seuls à se voir conférer par la *Loi* des responsabilités et des obligations; les auteurs de demande doivent aussi exercer leurs droits d'accès de façon raisonnable, de bonne foi.
19. Le fait pour le Bureau d'autoriser qu'une demande d'accès ne soit pas prise en compte prive l'auteur de la demande de son droit de la présenter, mais aussi du droit d'obtenir une réponse de l'organisme public, ainsi que de celui de demander un examen indépendant par le Bureau ou les tribunaux.

Cela signifie que les droits d'accès conférés par la *Loi* devraient être limités aux circonstances flagrantes constituant clairement un abus des droits d'accès.

20. En vertu du paragr. 84(1) de la *Loi*, il incombe à l'organisme public d'établir que l'auteur de la demande n'a aucun droit d'accès et qu'il devrait être autorisé à ne pas tenir compte de la demande de communication, conformément aux exigences de l'art. 15. Cela est souvent difficile pour les organismes publics à prouver, et les circonstances dans lesquelles le Bureau accordera l'autorisation de ne pas tenir compte d'une demande de communication sont rares.
21. Je vais maintenant examiner le premier motif sur lequel se fonde la demande de la Commission, l'alinéa 15a) de la *Loi*.

Alinéa 15 a) : Nuisance déraisonnable aux activités de l'organisme en raison du caractère répétitif ou systématique de la demande ou des demandes

22. Lorsqu'il demande l'autorisation de ne pas tenir compte d'une demande d'accès en invoquant cette disposition, un organisme public doit démontrer les facteurs suivants :
- que la ou les demandes en question sont de nature répétitive ou systématique;
 - la façon dont le traitement de la demande ou des demandes nuit déraisonnablement à ses activités.
23. J'aborderai maintenant tour à tour chacun de ces facteurs.

La demande est-elle systématique?

24. Dans le cas présent, la Commission affirme que le troisième point de la demande de communication présentée le 19 juillet 2019 est de nature systématique, étant donné sa vaste portée, et que le traitement exigerait que la Commission fouille une part importante des documents se trouvant en sa possession avant de pouvoir entreprendre le traitement de la demande. Elle estime que ses communications en lien avec la ville de Saint Andrews représentent environ 40 % des activités de son Comité d'aménagement les trois dernières années. Elle a indiqué que son personnel communiquait habituellement tous les jours par rapport à différentes questions touchant la ville de Saint Andrews.
25. La Commission fait aussi valoir que la formulation de la demande est large et sa portée, peu précise.

26. À cet égard, l'auteur de la demande estime que la partie de la demande en question ne peut être considérée de nature systématique, et ce, pour deux grandes raisons. D'abord, c'était là la première fois que l'auteur de la demande présentait une demande de communication à la Commission pour ce type d'information, qu'il considère comme liée à la prestation de services d'aménagement à la ville de Saint Andrews. Ensuite, l'auteur de la demande de communication estime que l'intention à l'origine de ladite demande représente aussi un facteur clé qui doit être pris en compte.
27. En ce qui a trait aux raisons l'ayant mené à présenter cette demande particulière, l'auteur de la demande a indiqué qu'elle avait été « précipitée entièrement par les actions de la [...] Commission » [traduction]. Les fonctions d'aménagement pour la ville de Saint Andrews ont été transférées à la Commission en décembre 2017 et depuis ce temps, l'auteur de la demande est d'avis que plusieurs des décisions d'aménagement rendues par la Commission en lien avec la ville de Saint Andrews ne tiennent pas compte des règlements de zonage de la ville. L'auteur s'inquiète aussi de la façon dont les services d'aménagement pour la ville de Saint Andrews en sont venus à relever de la Commission, en 2017, et de la façon dont le bureau d'aménagement de la Commission présente l'information par rapport aux affaires portées en appel auprès du Comité de révision de la planification, qui selon lui rend plus difficile de contester les décisions au niveau de l'appel.
28. L'auteur de la demande s'inquiète tout particulièrement d'une décision rendue récemment par le bureau d'aménagement de la Commission par rapport à une propriété située dans la ville de Saint Andrews, qui selon lui enfreint plusieurs dispositions de règlements de zonage municipaux. Il croit par ailleurs qu'il y aurait plusieurs autres cas « où de multiples écarts ont été autorisés à la recommandation du service d'aménagement, sans qu'aucun compte ne soit tenu du zonage » [traduction].
29. Pour les raisons que nous venons d'exposer, l'auteur de la demande estime que les circonstances en question enfreignent la *Loi sur l'urbanisme* et qu'il faut « pour s'attaquer aux causes profondes de ces problèmes, examiner en profondeur la documentation et les documents au cœur même des affaires en cause » [traduction]. De l'avis de l'auteur de la demande, cela suscite des inquiétudes quant à « l'intégralité des services d'aménagement fournis à la ville de Saint Andrews, d'où l'ampleur de la demande d'information » [traduction]. L'auteur de la demande allègue que le public a le droit de connaître la vérité et peut s'attendre à la transparence de la part des organismes publics, éléments sur lesquels se fonde sa demande de communication.

30. Ayant pris connaissance des observations de la Commission et de celles de l'auteur de la demande, j'en viens à la conclusion que la partie de la demande en cause peut être considérée comme systématique pour les raisons qui suivent.
31. Pour aider le Bureau à interpréter le terme « systématique », qui n'est pas clairement défini dans la *Loi*, comme il l'est mentionné dans la jurisprudence citée dans notre document d'orientation par rapport à l'art. 15, l'Access to Information and Privacy Commissioner's Office de la Colombie-Britannique a défini une demande systématique comme une demande « caractérisée par un système, soit une méthode ou un plan d'action structuré mené à bien selon un ensemble de règles ou de principes » [traduction].³
32. S'il s'agit bien là, comme le souligne l'auteur de la demande, de la première fois que l'information en question était demandée à la Commission, cela ne suffit pas à établir que la demande n'est pas de nature systématique. De même, lorsqu'une personne a présenté de multiples demandes de communication à un organisme public au cours d'une période donnée, cela ne constitue pas non plus un indicateur clair qu'une ou plusieurs de ces demandes peuvent être considérées comme systématiques aux termes de l'alinéa 15a) de la *Loi*. Chaque cas doit être évalué séparément, en tenant compte de la demande ou des demandes en cause et de l'intention de leur auteur.
33. Rien ici ne me donne l'impression que l'auteur de la demande ait entrepris de présenter de multiples demandes à la Commission, ce qui mène habituellement à alléguer qu'une demande donnée (ou plusieurs demandes, selon le cas) devrait être considérée comme systématique aux fins de l'alinéa 15a) de la *Loi*.
34. La question, ici, est de savoir si une demande unique peut être considérée comme systématique aux fins de l'art. 15a) de la *Loi*.
35. Lorsque j'examine la formulation et la portée de la partie de demande en cause, je remarque qu'elle est large, en ce qu'elle englobe toute la correspondance du personnel de la Commission par rapport à toute activité dans la ville de Saint Andrews au cours des trois années précédentes. Dans les observations qu'il a adressées au Bureau par rapport à l'affaire, l'auteur de la demande a indiqué qu'il ciblait, de par sa demande, la correspondance liée à la prestation de services d'aménagement à la ville de Saint Andrews.

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

36. Comme l'auteur de la demande n'invoque aucun problème ni aucun cas en particulier, la formulation de la demande m'apparaît, à elle seule, systématique.
37. Les raisons invoquées par l'auteur de la demande pour justifier sa demande à la Commission sont, en résumé, qu'il s'inquiète de l'approche globale et des décisions prises par le personnel d'aménagement de la Commission par rapport à la ville de Saint Andrew les trois dernières années d'où, à son avis, la nécessité d'un examen approfondi de tous les services d'aménagement offerts à la ville par la Commission.
38. L'auteur de la demande est, de façon générale, conscient du volume des travaux menés par le personnel d'aménagement de la Commission au cours de la période visée, et du fait que ces travaux se trouveraient compris dans le traitement de la partie en question de la demande du 19 juillet 2019, mais il estime que cela est justifié étant donné ses inquiétudes.
39. Quant aux intentions de l'auteur de la demande à l'origine de cette dernière, il a lui-même expliqué chercher à soumettre toutes les activités entreprises par le personnel d'aménagement de la Commission par rapport à la ville de Saint Andrews au cours des trois dernières années à un examen public. L'auteur de la demande craint que les activités d'aménagement de la Commission concernant la ville de Saint Andrews ne soient pas menées en conformité avec les règlements municipaux et la *Loi sur l'urbanisme*.
40. Comme les travaux menés par le personnel d'aménagement de la Commission par rapport à cette ville représentent une part importante des travaux menés au cours des trois dernières années, je conclus que la demande est de nature systématique. Si le personnel d'aménagement n'avait traité que quelques questions impliquant la ville au cours de la période visée, j'en serais peut-être arrivé à une conclusion différente, mais ce n'est pas le cas ici.
41. Bien qu'il se puisse très bien qu'un membre du public entretienne des préoccupations par rapport aux activités d'une direction complète d'un organisme public au cours d'une période donnée, je ne crois pas que les droits d'accès conférés par la *Loi* soient le bon mécanisme pour régler des préoccupations de cette ampleur.
42. Pour les raisons susmentionnées, la troisième partie de la demande du 19 juillet 2019 m'apparaît systématique, du fait de sa formulation large et de sa vaste portée, et des intentions de son auteur, qu'il nous a exposées.

La demande nuirait-elle déraisonnablement aux activités de la Commission?

43. Dans ce cas, la Commission fait valoir que le traitement du troisième point de la demande du 19 avril 2019 nuirait de façon déraisonnable à ses activités, du seul fait du volume de documents concernés et du travail qu'aurait à effectuer son personnel pour mener une recherche raisonnable, traiter complètement l'information pertinente et fournir une réponse satisfaisante.
44. Comme il l'était indiqué à la section précédente, la Commission allègue que son personnel aborde dans ses communications de nombreuses questions liées à la ville de Saint Andrews, quotidiennement et souvent plusieurs fois par jour. Elle estime que les communications en lien avec la ville de Saint Andrews représentent environ 40 % des activités de son Comité d'aménagement les trois dernières années, et qu'il faudrait donc qu'elle commence par trouver un nombre important de ses communications générées au cours des trois dernières années. À l'issue de cet exercice, elle devrait commencer à trier et à traiter les documents et, étant donné la nature de ses travaux, craint qu'une part importante des documents pertinents exige un processus de notification des tiers conformément aux art. 34 à 36 de la *Loi* avant qu'elle puisse parvenir à une décision finale relativement aux droits d'accès.
45. Quant aux ressources qu'a affectées la Commission pour remplir ses obligations envers les auteurs de demandes sous le régime de la *Loi*, la Commission fait valoir qu'elle n'est pas un organisme public de taille comparable à un ministère, et n'a donc pas d'employé à temps plein chargé de traiter les demandes de communication. Ainsi, la recherche et le traitement qu'exigerait la troisième partie de la demande du 19 juillet 2019 incomberaient à son personnel, en grande partie celui du bureau d'aménagement (qui compte à l'heure actuelle sept employés), essentiellement chargé de s'acquitter de tâches et responsabilités s'inscrivant dans le cadre des opérations courantes de la Commission. La Commission allègue que le traitement de la troisième partie de la demande du 19 juillet 2019, étant donné sa vaste portée et le volume de documents concernés, mobiliserait une part importante de ses ressources, les distayant de la prestation de services à la région sud-ouest de la province.
46. À cet égard, l'auteur de la demande ne remet pas en question ni ne conteste l'ampleur du travail qu'exigerait de la Commission cette partie de la demande du 19 juillet 2019 et estime que cette ampleur est justifiée, étant donné ses préoccupations générales par rapport aux services d'aménagement et aux décisions prises par la Commission concernant la ville de Saint Andrews. Bien que cela n'ait pas été clairement mentionné, il semble que l'auteur de la demande soit d'avis que l'interférence avec les activités de la Commission nécessaire au traitement de la partie de demande en

question est raisonnable, étant donné ses préoccupations quant à la façon dont la Commission a récemment géré certaines décisions d'aménagement.

47. La *Loi* exige des organismes publics qu'ils fassent preuve de transparence dans le cadre de leurs activités et respectent les droits d'accès du public, dans la mesure où cela n'interfère pas avec leurs activités; elle permet cependant que les droits d'accès soient limités dans des circonstances précises, lorsque ce fardeau devient déraisonnable et influencerait négativement sur la capacité d'un organisme public à mener ses activités quotidiennes.
48. Dans le cas présent, je suis d'avis que le traitement de la demande de communication en question, en plus d'interférer avec les activités de la Commission, constituerait une interférence déraisonnable étant donné sa vaste portée, les délais impartis et la quantité de travail qu'il exigerait de la part de la Commission pour le compléter.

Alinéas 15b) et c)

49. Comme j'ai conclu que la demande présentée par la Commission aux termes de l'alinéa 15 a) était justifiée et décidé d'exercer mon pouvoir discrétionnaire pour l'autoriser à ne pas tenir compte de la troisième partie de la demande de communication du 19 juillet 2019, il n'y a pas lieu que je me penche sur les autres motifs de l'art. 15 invoqués.
50. Cela dit, j'ai examiné les observations de la Commission à ces égards, mais je ne suis pas convaincu que des preuves suffisantes aient été présentées pour qu'il y ait lieu d'aller plus loin.

IV DÉCISION

51. Pour les raisons que je viens d'exposer, j'estime que la Commission était justifiée de demander l'autorisation de ne pas tenir compte de la troisième partie de la demande de communication du 19 juillet 2019 aux termes de l'alinéa 15a) de la *Loi*, et j'exerce mon pouvoir discrétionnaire pour la lui accorder à la lumière des circonstances en jeu dans la présente affaire.
52. Avant d'en arriver à cette décision, je me suis aussi demandé s'il serait approprié, dans les circonstances, de gérer cette partie de la demande de communication en accordant davantage de temps, comme y est autorisé le Bureau par le paragr. 11(4) de la *Loi*. Étant donné la vaste portée de la demande, la période visée de trois ans et le travail qu'aurait à effectuer la Commission, il semble que

cette approche réduirait, sans toutefois l'alléger, l'interférence déraisonnable avec les activités de la Commission dans ces circonstances.

53. Si l'auteur de la demande souhaitait aller plus loin dans cette affaire en faisant valoir les droits d'accès que lui confère la *Loi*, il pourrait envisager de cibler, dans le cadre de toute demande présentée ultérieurement, des cas précis ou des décisions précises rendues par la Commission, ou de réduire la période visée par la demande d'information, ce qui lui permettrait d'après moi de recevoir l'information de la Commission en temps opportun.

La décision en question est rendue à Fredericton (Nouveau-Brunswick), ce 26^e jour de septembre 2019.

Original signé par

Charles Murray

Commissaire à l'intégrité et ombud du Nouveau-Brunswick