

**DANS L’AFFAIRE D’UNE PLAINTE SOUS LE RÉGIME DE L’ARTICLE 3 DE
LA LOI SUR LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS,
L.R.N.-B. 1973, ch. P-19.1**

ENTRE :

**Shawn Graham et Edgar Vienneau,
Plaignants**

ET :

**Le ministère des transports (l’hon. Paul Robichaud, et le
bureau du Premier Ministre (l’hon. Bernard Lord et
Chisholm Pothier)
Intimés**

**RAPPORT D’ENQUÊTE ET
RECOMMANDATIONS**

Le 15 septembre 2006

Table des matières

Introduction	2
Les plaintes	2
Les faits	4
Le droit	8
Les questions en litige	8
Analyse	9
Recommandations	20
Conclusion	21

Introduction

1. Le 26 avril 2006, Chisholm Pothier, l'attaché de presse du premier ministre Bernard Lord, a remis aux médias une lettre que le premier ministre avait mentionnée au cours des débats à l'Assemblée législative.
2. Cette lettre, dans laquelle la députée de Baie-de-Miramichi, M^{me} Carmel Robichaud, demandait des renseignements à M. Paul Robichaud, ministre des Transports, contenait des renseignements personnels qui permettaient de connaître le nom de l'un des électeurs de M^{me} Robichaud et d'apprendre qu'il avait été condamné à la suite d'une infraction liée à la conduite sous l'influence de l'alcool. La nouvelle a fait la manchette et le dossier de conducteur de la personne en question a été rendu public. Dans les vingt-quatre heures qui ont suivi ces événements, c'est-à-dire le 27 avril 2006, le plaignant Graham a déposé à mon bureau une plainte pour atteinte à la vie privée, et M. Pothier a démissionné.
3. Il est évident que cette plainte a pris naissance dans un contexte très politisé. J'ai réfléchi pendant plusieurs jours avant de décider de me saisir de cette plainte et de faire enquête à son sujet. J'espère que la tenue d'une enquête et la publication d'un rapport à propos de ce litige permettront aux parties concernées de mettre un point final à cette affaire et au public ainsi qu'à la fonction publique de mieux comprendre les rouages, les objets et les limites de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* (LPRP). Tout bien considéré, je suis convaincu qu'il faut dépolitiser le processus d'application de la LPRP et rétablir un certain bon sens dans la façon dont la vie privée des Néo-Brunswickois est protégée par le gouvernement provincial et par ses fonctionnaires.
4. Dans les pages qui suivent, je vais décrire les deux plaintes que nous avons reçues au sujet de ce litige. Je vais ensuite énoncer les faits en cause, y compris les quelques faits que j'ai été appelé à déterminer parce que les allégations des parties se contredisaient. J'exposerai ensuite les questions en litige, puis je ferai état de mon analyse, de mes recommandations et de mes conclusions.

Les plaintes

5. Le 1^{er} mai dernier, quand j'ai annoncé mon intention de faire enquête au sujet de la plainte de M. Graham, l'une des questions sur lesquelles j'ai dû me pencher, comme d'ailleurs le procureur général adjoint m'invite à le faire dans sa réponse à la plainte contre le premier ministre, est celle de savoir si M. Graham avait la qualité pour déposer une plainte sous le régime de la LPRP. Je vais m'expliquer à ce sujet dans les pages qui suivent, mais ma décision de me saisir de ce litige et de faire enquête à son sujet a été à toutes fins utiles validée ce jour-là lorsque nous avons reçu par télécopieur une copie de la plainte de M. Edgar Vienneau, le particulier dont les renseignements personnels avaient été divulgués.

6. La plainte de M. Vienneau est brève. Il affirme que la lettre que sa députée a envoyée au ministre Robichaud était confidentielle, et que le ministre aurait dû y supprimer son nom avant de la remettre au premier ministre. Voici comment M. Vienneau décrit les répercussions que la divulgation de ces renseignements a eues pour lui :

Ma vie privée a été violée par ce bris de confidentialité. Depuis que cette information a été divulguée, j'ai reçu de nombreux appels de journalistes et des gens de ma communauté au sujet de mon dossier. Ma vie privée est étalée au grand jour. Je me trouve aujourd'hui dans une situation qui me dérange grandement. Je me trouve mêlé dans une tempête des médias et j'ai de la difficulté à fonctionner. C'est quand même des événements qui se sont produits il y a plus d'un an. Maintenant avec ma confidentialité brisée par le gouvernement je me sens comme accusé de nouveau. J'accepte mes torts mais j'ai payé ma dette à la société et j'aurais voulu vivre en paix. Tout le monde de ma communauté me reparle de ces événements. A cause de l'indiscrétion du gouvernement je paie deux fois ma dette envers la société. Le gouvernement doit nous représenter et non pas nous faire du tort. Je n'ai rien demandé pour que tout cela m'arrive. Je ne vois vraiment pas à quoi tout cela a bien pu servir au gouvernement de ressortir avec ma lettre en exposant mon nom à tout le monde.

7. La lettre de M. Vienneau atteste que le particulier concerné par la divulgation de ces renseignements considère avoir subi un préjudice et désire obtenir une forme de réparation.
8. Dans sa lettre de plainte du 27 avril 2006, le plaignant Graham allègue que le ministre des Transports, Paul Robichaud, le premier ministre, Bernard Lord, et l'attaché de presse du premier ministre, Chisholm Pothier, ont contrevenu à la LPRP. Voici les principales allégations contre chacun des intimés :

[Traduction] À notre avis, en ne protégeant pas les renseignements de nature personnelle et privée qui concernent l'électeur et qui se trouvent dans la lettre, le ministre des Transports a enfreint les dispositions de la *Loi*, y compris, mais non exclusivement, le Principe 1 – Responsabilité, le Principe 3 – Consentement, le Principe 5 – Limitation de l'utilisation, de la divulgation et de la conservation, et le Principe 7 – Dispositifs de protection, de l'annexe A de la *Loi*.

À notre avis, le premier ministre, Bernard Lord, a enfreint la *Loi* en prenant possession d'une lettre contenant des renseignements de nature personnelle et privée qui concernent un électeur dans le but d'utiliser cette lettre dans un débat politique, contrevenant ainsi clairement au Principe 2 – Détermination des fins de la collecte, au Principe 4 – Limitation de la collecte, et au Principe 5 – Limitation de l'utilisation, de la divulgation et de la conservation, de l'annexe A de la *Loi*. En particulier, voici le libellé de ce dernier principe de la *Loi* :

Les renseignements personnels ne doivent pas être utilisés ou divulgués à des fins autres que celles auxquelles ils ont été recueillis, à moins que le particulier n'y consente.

Le ministre des Transports et le premier ministre ont clairement contrevenu à cette disposition de la *Loi*. Aucune fin d'intérêt public ne justifie que le premier ministre ait en sa possession ces renseignements à l'Assemblée législative pour pouvoir s'en servir lors des débats et que le ministre ait fourni ces renseignements au premier ministre dans ce but.

Même si l'attaché de presse du premier ministre, Chisholm Pothier, a contrevenu au Principe 3 – Consentement, au Principe 5 – Limitation de l'utilisation, de la divulgation et de la conservation, et au Principe 7 – Dispositifs de protection, de l'annexe A de la *Loi*, en distribuant la lettre aux membres de la Tribune de la presse, il s'agit manifestement d'un acte fait au nom du premier ministre.

9. M. Graham a étoffé sa plainte en faisant valoir d'autres moyens dans sa lettre du 27 avril et en présentant d'autres observations officielles le 6 juillet 2006. J'ai décidé de joindre les plaintes de M. Graham et de M. Vienneau pour les besoins de l'enquête. Avant d'examiner de plus près leurs arguments et les représentations des intimés, il convient de décrire plus amplement les faits en cause.

Les faits

10. La plainte trouve son point de départ dans une lettre datée du 11 janvier 2005 qu'a fait parvenir la députée de M. Vienneau, Carmel Robichaud, au ministre des Transports, Paul Robichaud, et que le Cabinet du ministre a reçue le 17 janvier 2005. La députée de Baie-de-Miramichi y expliquait que son électeur avait perdu son permis de conduire après avoir pris le volant avec un taux d'alcoolémie trop élevé. Selon la députée, la suspension de 18 mois infligée à son électeur était plus sévère que la suspension d'un an normalement imposée dans des cas semblables, même si le particulier en question avait supposément conduit pendant trente ans sans incident. Elle demandait au ministre s'il serait possible que son électeur obtienne la permission de conduire son véhicule pendant le jour pour se rendre au travail, sous prétexte qu'il est impossible de se déplacer sans voiture dans les régions rurales.
11. Le ministre a répondu à la députée le 10 février 2005. Il lui a indiqué que l'octroi de permis relatifs aux véhicules à moteur relevait du ministère de la Sécurité publique, auquel elle aurait dû adresser sa demande. Le ministre a ensuite ajouté que même si le nombre d'accidents liés à l'alcool avait beaucoup diminué depuis 1990, il fallait continuer à faire preuve de vigilance et à punir les contrevenants. Voici la conclusion de sa réponse :

C'est pourquoi encourager et appuyer la réémission d'un permis de conduire à une personne ayant conduit en état d'ébriété est socialement répréhensible, mais également inacceptable. Je comprends très mal votre demande car à titre d'élus, nous avons une responsabilité de non seulement représenter les intérêts d'un seul individu, mais également de représenter l'ensemble des individus qui forment la société dans laquelle on vit.

12. Le ministre a fait parvenir une copie de sa réponse au plaignant Graham. Au cours de son entrevue, il a ajouté qu'il avait fait part au premier ministre de la demande, de ses préoccupations et de la nature de sa réponse.

13. Dans sa réponse à la députée de Baie-de-Miramichi, le ministre Robichaud mentionne qu'une copie conforme de la lettre a été envoyée à M. Graham, mais pas au premier ministre, comme l'ont mentionné les médias. Le premier ministre et les fonctionnaires de son cabinet affirment que cette lettre n'a jamais été déposée au Cabinet du premier ministre. La gestionnaire de la correspondance du Cabinet du premier ministre, M^{me} Linda Landry Guimond, a déclaré qu'il n'y avait aucune information au Cabinet du premier ministre au sujet de la correspondance de janvier 2005 entre Carmel Robichaud et le ministre Robichaud. Elle a fait remarquer que la coutume au Cabinet du premier ministre voulait qu'on n'inscrive pas au registre les lettres dont le premier ministre recevait une simple copie conforme.

14. Voici un extrait des arguments que le procureur général adjoint a fait valoir en bonne et due forme au nom du premier ministre :

[Traduction]

- À un moment donné avant le 26 avril 2006, le ministre des Transports a attiré l'attention du premier ministre sur le fait qu'une demande déplacée avait été formulée par Carmel Robichaud.
- Avant le 26 avril 2006, le premier ministre n'avait jamais eu personnellement possession de la lettre du 11 janvier 2005 de Carmel Robichaud.

15. Dans les arguments qu'il a fait valoir en réponse à la plainte, M. Paul Robichaud a notamment indiqué ce qui suit :

[Traduction] Étant donné que la demande était plutôt inhabituelle et qu'elle ne relevait pas de ma compétence, j'ai porté la lettre et mon projet de réponse à l'attention du premier ministre et de quelques autres membres du cabinet. Ma réponse a été mise au propre et a été envoyée à Carmel Robichaud en mon nom le 9 février 2005 ou aux alentours de cette date. En raison du caractère déplacé de la demande et du fait que la lettre avait été rédigée sur le papier à correspondance officielle de l'Assemblée législative, j'ai fait parvenir une copie conforme de ma réponse à M. Shawn Graham, chef de l'opposition.

16. La plainte laisse entendre, peut-être à cause des nouvelles parues dans les médias que le premier ministre avait reçu la lettre plus tôt du ministre Robichaud et qu'il l'avait conservée abusivement. Mais un examen approfondi des faits et du dossier écrit dans son état actuel donne à penser le contraire. Le ministre Robichaud a rectifié sa déclaration antérieure à la presse, et son énoncé des faits corrigé est corroboré par les observations présentées par le procureur général au nom du premier ministre et des membres de son personnel. M. Pothier, que j'ai trouvé très franc et crédible lors de son entrevue, ignorait de quelle façon la lettre s'était

trouvée entre les mains du premier ministre. Si on fait abstraction des déclarations antérieures que le ministre Robichaud a faites à la presse, il n'a absolument pas été démontré en preuve que le premier ministre avait personnellement possession de la lettre avant avril 2006, ce qui est d'ailleurs expressément nié, et rien dans la preuve ne permet de conclure que la lettre a été envoyée au Cabinet du premier ministre. Dans les circonstances en l'espèce, faire droit à l'allégation selon laquelle le Cabinet du premier ministre avait la lettre en sa possession équivaldrait à statuer que le ministre et le premier ministre ont agi de mauvaise foi. Il faut une preuve accablante pour qu'une telle décision soit rendue, ce que je refuse de faire.

17. Dans les semaines qui ont suivi cet échange de lettres avec la députée de Baie-de-Miramichi, le ministre Robichaud a été appelé à agir comme leader parlementaire par intérim. Il a déclaré qu'à cette époque, il avait eu de nombreuses rencontres et de fréquents échanges avec le leader parlementaire de l'opposition, M. Kelly Lamrock. Lors de l'un de ces échanges pendant une séance de la Chambre, le ministre Robichaud se souvient d'avoir mentionné, en conversant avec M. Lamrock dans la zone réservée à la Tribune de la presse, qu'il avait en sa possession la lettre de Carmel Robichaud, qu'il était très préoccupé par la nature de sa demande et que la députée pourrait plonger l'opposition dans l'embarras si elle n'était pas plus prudente à l'avenir.
18. À la suite de ces échanges entre M. Robichaud et M. Lamrock qui, selon tous les intéressés, auraient eu lieu à un moment donné entre janvier et juin 2005, la lettre n'a plus été mentionnée, utilisée ni évoquée jusqu'à ce qu'il en soit question lors du débat du 26 avril 2006 à l'Assemblée législative.
19. Tout bien considéré, je tiens pour avéré que si des renseignements personnels ont été conservés au sens de la *Loi*, c'est au Cabinet du ministre des Transports – et non au Cabinet du premier ministre – qu'ils ont été conservés.
20. Au cours de la séance du 26 avril 2006 de la Chambre, le premier ministre a fait allusion à une lettre dans laquelle une députée de l'opposition avait demandé à un ministre du cabinet de modifier la peine imposée à une personne pour une infraction de conduite sous l'influence de l'alcool. Par la suite, en réponse à une question d'un autre député, le premier ministre a encore une fois mentionné cette lettre et a proposé de la déposer à la Chambre.
21. En entrevue, le premier ministre a expliqué que pendant les questions de l'opposition, il s'était tourné vers son collègue du cabinet, le ministre Robichaud, pour lui demander s'il avait encore la lettre de la députée de Baie-de-Miramichi. Le ministre Robichaud lui a proposé de l'obtenir en demandant au personnel de son cabinet de l'envoyer par télécopieur à l'Assemblée législative. Le ministre Robichaud a indiqué qu'il avait reçu la copie de la lettre par télécopieur et qu'il l'avait aussitôt remise au premier ministre pendant la période des questions.

22. Le premier ministre a ensuite fait allusion à la lettre, comme je l'ai mentionné ci-dessus. Il a proposé de la déposer à la Chambre, mais il ne l'a pas fait. Toutefois, après la période des questions et les déclarations des députés, un membre de la Tribune de la presse a demandé une copie de la lettre à M. Pothier, l'attaché de presse du premier ministre. M. Pothier s'est immédiatement engagé à obtenir la lettre.
23. M. Pothier a déclaré qu'après avoir rencontré les représentants de la presse, il était retourné dans l'antichambre du gouvernement à l'Assemblée législative afin de récupérer des mains du premier ministre les cahiers d'information et les documents mentionnés à la Chambre ou préparés en vue d'y être utilisés ce jour-là et de les rapporter au Cabinet du premier ministre, comme il le faisait habituellement. Le premier ministre était en réunion avec d'autres députés à ce moment-là. M. Pothier a feuilleté rapidement la documentation, il a trouvé la lettre de Carmel Robichaud, il en a fait des copies et il les a distribuées aux membres de la Tribune de la presse qui en avait fait la demande.
24. M. Pothier a ajouté qu'il avait agi très rapidement, et il a précisé qu'il avait remis la lettre aux journalistes moins de cinq minutes après que ceux-ci en ont fait la demande. Il a reconnu avoir lu la lettre avant de la divulguer, mais il a omis d'en supprimer les renseignements personnels qui s'y trouvaient. Il a reconnu d'emblée qu'il avait commis une erreur, qu'il avait lui-même pris l'initiative de divulguer la lettre et que le premier ministre ne lui avait donné aucune directive ni fait aucun commentaire à ce sujet. Il a affirmé qu'il croyait à ce moment-là et dans les moments qui ont suivi immédiatement la divulgation de la lettre qu'aucun renseignement personnel n'avait été divulgué, étant donné que lesdits renseignements étaient déjà du domaine public en raison de la procédure judiciaire qui était mentionnée dans la lettre.
25. Mais le lendemain, le chef de cabinet du premier ministre, Rodney Weston, et le premier ministre ont informé M. Pothier que le Cabinet du procureur général était d'avis que la divulgation de la lettre contrevenait à la LPRP. M. Pothier a remis sa démission sur-le-champ. Il a indiqué que le premier ministre avait accepté sa démission après avoir hésité, et il a ajouté que la conversation avait bifurqué sur d'autres sujets, notamment sur les conséquences personnelles de cette décision pour M. Pothier.
26. M. Pothier a présenté publiquement des excuses pour son erreur. Sa démission a été confirmée par le premier ministre en réponse à des questions à l'Assemblée législative le 27 avril, c'est-à-dire le lendemain de l'incident. M. Pothier est toujours d'avis que sa décision de démissionner était la bonne et qu'il s'agissait de la seule chose honorable qu'il pouvait faire, compte tenu de l'erreur qu'il avait commise et de la nature de son poste au sein du personnel politique. Il ne prévoyait pas que sa décision allait avoir un effet paralysant sur les efforts que déploie la fonction publique en vue d'assurer la transparence du gouvernement, étant donné qu'il n'était pas un fonctionnaire comme les autres. En tout état de

- cause, il pensait que cet incident et sa démission devaient servir de mise en garde et que chacun avait le devoir de redoubler de vigilance, étant donné la confiance qu'ont les citoyens envers le gouvernement en ce qui concerne leurs renseignements personnels.
27. Le premier ministre et M. Weston ont corroboré tous les aspects de la version des faits de M. Pothier, et je n'ai aucun doute que celle-ci est complète et exacte.
28. Mais dans l'ensemble, les faits qui ont donné naissance à la présente plainte ne sont pas réellement remis en question. J'ai déjà rejeté l'allégation selon laquelle le premier ministre aurait reçu plus tôt la lettre des mains du ministre Robichaud et l'aurait conservée abusivement. À la lumière de la preuve recueillie au cours de l'enquête, je suis convaincu que même s'il a été erronément saisi du problème de l'électeur de la députée, le ministre des Transports a orienté la députée vers le ministère concerné par ce problème dès le mois de février 2005. J'estime également qu'à compter de ce moment-là, le ministre a envisagé d'utiliser ou de conserver les renseignements en question uniquement à cause de la nature et du caractère supposément discutables de la demande de Carmel Robichaud. Ce n'est pas en raison du contenu précis de la lettre, notamment de l'identité, du dossier de conducteur ou de la situation de l'électeur de la députée, que le ministre ou le premier ministre l'aurait conservée ou aurait envisagé de l'utiliser.
29. Même si la plainte est assez explicite, il m'a été très utile de pouvoir obtenir un compte rendu très détaillé des faits qui ont précédé la prétendue infraction à la *Loi* a été d'un grand secours. J'aimerais remercier toutes les parties concernées pour leur coopération sans réserve et leurs réponses franches qui ont grandement facilité mon enquête.
30. Au cours de l'enquête, j'ai eu l'occasion de rencontrer M. Dale Cogswell et M^{me} Linda MacAdams, respectivement gestionnaire des documents gouvernementaux et surveillante des Archives provinciales, M^{me} Linda Landry Guimond et M^{me} Heather Thomas, respectivement gestionnaire de la correspondance et greffière du Cabinet du premier ministre, ainsi que M. Ken Fitzpatrick et M^{me} Bernita Cogswell, respectivement directeur de la gestion de l'information et de la technologie et gestionnaire de l'information et des dossiers du ministère des Transports. La collaboration et le professionnalisme de tous ces fonctionnaires m'ont éclairé et m'ont été très utiles.

Le droit

31. La *Loi sur la protection des renseignements personnels* est un texte législatif relativement récent. Elle a été adoptée en 1998 et elle est entrée en vigueur en 2001. Pour se prévaloir des dispositions de la LPRP, il faut déposer une plainte devant l'Ombudsman, même si la *Loi* fait également appel à la procédure applicable aux infractions provinciales. La LPRP contient un *Code de pratique statutaire* qui encadre la façon dont les organismes publics doivent s'acquitter des

obligations qu'ils ont envers les personnes au sujet desquelles le gouvernement possède des renseignements personnels. Le *Code de pratique statutaire* énonce dix principes auxquels doivent adhérer les organismes publics. Une annexe distincte de la *Loi* contient certaines dispositions sur l'interprétation et l'application de chacun de ces dix principes. On trouvera à l'annexe A ci-jointe les extraits pertinents de la *Loi*, du *Code de pratique statutaire* et de l'annexe qui contient les dispositions interprétatives.

Les questions en litige

32. Le plaignant, M. Vienneau, a été manifestement bouleversé par les retombées de cette affaire. Selon les juristes, le droit à la vie privée comprend le droit à la solitude, et c'est ce droit que M. Vienneau aurait beaucoup aimé voir protégé.
33. La présente plainte soulève des questions complexes en ce qui concerne l'interprétation, l'objet et la portée de la LPRP, la compétence de l'Ombudsman dans le contexte de l'application de la *Loi* aux plaintes portées contre les ministres ainsi que la qualité pour agir et la possibilité de faire valoir une défense d'immunité parlementaire. Heureusement, le juge Stuart Stratton s'est penché sur un certain nombre de ces questions dans son rapport récent au sujet d'une plainte déposée en vertu de la LPRP contre la ministre Fowlie, mais d'autres aspects du présent litige soulèvent des questions inédites en regard de l'interprétation de la *Loi*. Pour être clair et exhaustif, j'ai jugé utile de définir les questions en litige de la façon suivante :
- i) Le plaignant Graham a-t-il la qualité pour agir en l'espèce?
 - ii) Faut-il donner suite à la plainte ou est-elle entachée, ne serait-ce qu'en partie, par son caractère frivole ou vexatoire ou par le mobile politique qui la sous-tend?
 - iii) La plainte est-elle sans objet en raison du fait que les renseignements personnels divulgués faisaient partie des dossiers publics d'un tribunal?
 - iv) Est-ce que l'Ombudsman est forclos de faire enquête au sujet de la présente plainte en raison du fait que l'Assemblée législative n'est pas un « organisme public » au sens de la *Loi*?
 - v) Est-ce que l'Ombudsman est forclos, en totalité ou en partie, de faire enquête au sujet de la présente plainte en raison du fait que le premier ministre ou le ministre Robichaud entend se prévaloir de l'immunité parlementaire?
 - vi) Y a-t-il eu collecte de renseignements personnels par un organisme public au sens de la *Loi*? Est-ce que des renseignements personnels ont été utilisés, conservés ou divulgués par un organisme public en violation de la *Loi*?
 - vii) Est-ce que des dispositifs de protection suffisants ont été mis en œuvre?

- viii) Y a-t-il eu dérogation au principe de la responsabilité énoncé dans le *Code de pratique statutaire*?

Analyse

Le contexte législatif et les principes d'interprétation

34. Toute analyse approfondie des questions en litige dans la présente affaire doit être axée sur la recherche de l'intention du législateur et sur une interprétation fonctionnelle de la LPRP. L'Ombudsman reçoit seulement quelques plaintes officielles chaque année, et très peu d'entre elles ont donné lieu à une enquête en bonne et due forme et ont abouti à la publication d'une décision motivée et de recommandations. Dans ce contexte, il est difficile pour les fonctionnaires qui sont chargés d'appliquer la loi et d'en respecter la lettre dans leur travail quotidien de savoir, dans chaque cas, comment traiter les renseignements personnels auxquels ils ont accès.
35. Bien des gens se sont naturellement demandé si les démissions très médiatisées de ministres au cours de la dernière année ont eu une influence sur la façon dont la loi est appliquée et sur le sérieux avec lequel tous les fonctionnaires la respectent.
36. D'entrée de jeu, je trouve important de faire une distinction entre la présente plainte et les incidents qui ont mis en cause la ministre Fowle et le ministre Huntjens. Dans son rapport au sujet de l'affaire *Fowle*, l'ancien juge en chef Stratton a statué que la ministre avait contrevenu à la LPRP en révélant des renseignements personnels qui concernaient un citoyen (même s'il s'agissait en l'occurrence d'un député provincial), dont elle avait pris connaissance dans le cadre de ses fonctions de ministre et qu'elle avait elle-même sciemment divulgués pour mettre en doute l'intégrité du député de l'opposition en cause. Tout acte intentionnel de cette nature suscitera invariablement des préoccupations sérieuses.
37. Par contre, l'automne dernier, le ministre Huntjens a remis sa démission sur-le-champ après avoir mentionné par inadvertance le nom de l'un des clients auxquels son ministère fournissait des services, divulguant ainsi des renseignements personnels qui avaient toujours été confidentiels jusqu'à ce moment-là. En acceptant sa démission, le premier ministre a fait ressortir la grande importance que le gouvernement attache à la protection de la vie privée.
38. Comme dans le cas du ministre Huntjens, la divulgation de renseignements en l'espèce peut être qualifiée de purement accidentelle. Mais au plan administratif, les renseignements divulgués ne relevaient pas normalement de la gestion du ministère du ministre Robichaud ni du Cabinet du premier ministre, et la divulgation a été faite par un membre du personnel, et non par le ministre ou le premier ministre lui-même. À mon avis, il s'agit de facteurs pertinents qui doivent être pris en considération dans l'analyse qui suit. Ces facteurs n'excusent pas tout, mais ils aident à évaluer la rectitude des actes de M. Pothier et de la réaction du

premier ministre dans cette situation.

39. Je suis convaincu que les Néo-Brunswickois ont été soulagés lorsque la *Loi sur la protection des renseignements personnels* a été proclamée en vigueur. Vers la fin des années 90, les Néo-Brunswickois s'inquiétaient des atteintes de plus en plus nombreuses à leur vie privée par le gouvernement à l'ère de l'information. La LPRP a établi des lignes directrices d'une façon qui tient compte de la pratique dans l'industrie et des mesures législatives qui ont été adoptées par les régimes démocratiques du monde entier. Mais ces nouveaux mécanismes de protection n'ont pas pour but de nuire à l'échange de renseignements et d'idées et ne visent certainement pas à freiner les progrès accomplis dans la promotion d'un gouvernement transparent, responsable et ouvert. Et il n'a jamais été question que des têtes tombent chaque fois qu'un représentant du gouvernement mentionne le nom ou la situation personnelle d'un citoyen.
40. La LPRP a été édictée notamment pour aider le gouvernement du Nouveau-Brunswick et les autorités canadiennes en général à convaincre leurs partenaires commerciaux, surtout en Europe, que les échanges commerciaux pouvaient donner lieu à la circulation transfrontalière des données sans que soit remis en cause le niveau de protection de la vie privée qui est garanti à leurs citoyens¹. À cause de la politique commerciale européenne, bon nombre de gouvernements au Canada et ailleurs ont été invités à se doter de régimes plus rigoureux en matière de protection de la vie privée. Divers modèles ont été utilisés pour atteindre cet objectif.
41. Au Canada, les lois sur la protection de la vie privée dans le secteur public et dans le secteur privé diffèrent à plusieurs points de vue, mais les dix principes énoncés dans notre *Code de pratique statutaire* sont bien établis. La législature du Nouveau-Brunswick a décidé d'opter pour la solution que les auteurs appellent la « loi coquille »². Les gouvernements ne s'entendaient pas sur le degré d'interventionnisme nécessaire pour atteindre l'objectif de protéger la vie privée des citoyens. La solution retenue au Nouveau-Brunswick est moins interventionniste et plus volontariste que d'autres. En fin de compte, l'Assemblée législative a adopté le *Code type sur la protection des renseignements personnels* qui avait été approuvé par l'Association canadienne de normalisation en 1996, et il l'a enchâssé dans une loi. Cette loi a été édictée de façon à s'appliquer uniquement dans le secteur public en vue de faire du gouvernement le chef de file de la protection des données et d'inciter les organisations du secteur privé à adopter volontairement des codes de pratique semblables. Finalement, le gouvernement fédéral a jugé que cette solution était inadéquate et il a édicté des

¹ McNairn, C., Scott, A., *A Guide to the Personal Information Protection and Electronic Documents Act*, Butterworths, 2006; à la page 4, les auteurs examinent les répercussions de la directive du Parlement européen sur la protection des données qui a été adoptée en 1995 et qui est entrée en vigueur en 1998.

² Industrie Canada, *Privacy and the Information Highway Regulatory Options for Canada*, <http://strategis.ic.gc.ca/SSG/ca00257e.html>, cité dans McIsaacs, Shields et Klein, *The Law of Privacy in Canada*, Thomson Carswell, 2000, p. 1-28 à 1-30

mesures législatives sur la protection de la vie privée occupant ainsi tout le champs de compétence de la protection de la vie privée y compris les mécanismes de contrôle applicables aux secteurs de commerce et d'activité privée de compétence provinciale.

42. La LPRP n'est donc pas une loi réparatrice, en ce sens qu'elle ne comble pas un vide manifeste dans la façon dont le gouvernement traitait les renseignements personnels et qu'elle ne remplace pas des dispositions législatives devenues tout à fait inadéquates. Ce qui suscitait de plus en plus de préoccupations, c'est la facilité avec laquelle la technologie permet dorénavant de stocker, de partager, de consulter et de communiquer l'information et la nécessité de concevoir de nouveaux dispositifs de protection juridiques adaptés aux nouvelles technologies et à la législation de plus en plus évoluée des autres gouvernements. Fondamentalement, nous ne cherchions pas à modifier le droit, mais nous tentions plutôt de le préserver et de faire en sorte qu'il demeure à jour. Il est important de se souvenir de ce contexte législatif et social lorsqu'il s'agit d'interpréter et d'appliquer la *Loi* et le *Code de pratique statutaire*.
43. Enfin, j'aborde l'analyse des questions en litige dans la présente affaire en tenant compte de l'importance qu'accorde la Cour suprême du Canada aux mesures législatives sur la protection de la vie privée. Même si les dispositions de la *Charte canadienne des droits et libertés* qui traitent de la protection de la vie privée sont bien moins explicites que celles qui sont énoncées dans l'ensemble des traités et des documents sur les droits de la personne, nos tribunaux les ont interprétées de façon énergique et ont également statué que les lois comme la LPRP aident à protéger la vie privée, un droit fondamental de la personne qui est étroitement lié à la liberté de conscience et d'expression et à notre droit à liberté et à la sécurité. C'est la raison pour laquelle les tribunaux ont reconnu le statut quasi-constitutionnel de ces lois qui ont pour objet de protéger des valeurs canadiennes fondamentales³.
44. La professeure Ruth Sullivan, une sommité dans le domaine des règles d'interprétation des lois au Canada, a résumé comme suit les conséquences de la reconnaissance par les tribunaux du statut quasi-constitutionnel d'une loi :

[Traduction]

- (1) Les lois sur les droits de la personne (et les autres lois quasi-constitutionnelles) doivent recevoir une interprétation libérale et téléologique; les droits protégés sont interprétés de façon généreuse, tandis que les exceptions et les moyens de défense sont interprétés restrictivement;
- (2) À l'égard des termes et des notions d'ordre général, il faut adopter une démarche organique et souple; les principales dispositions de la loi doivent être adaptées non seulement en fonction de l'évolution des conditions sociales, mais aussi de l'évolution des notions en matière de droits de la personne;
- (3) En cas de conflit ou d'incompatibilité avec d'autres types de lois, ce sont les mesures législatives sur les droits de la personne qui ont préséance, même si elles

³ *Lavigne c. Canada (Commissariat aux langues officielles)*, 2002 CSC 53, par. 25.

ont été adoptées subséquemment.⁴

45. Compte tenu de ces principes d'interprétation et de ce contexte législatif, je vais maintenant examiner les questions susmentionnées.

i) La qualité pour agir de M. Graham

46. Selon le ministre Robichaud et d'après les observations présentées au nom du premier ministre, M. Graham n'a pas la qualité pour agir en l'espèce. Les intimés me demandent de conclure, à la lumière des dispositions très générales de la *Loi*, que seule la personne dont le droit à la vie privée a été l'objet d'atteintes peut porter plainte.

47. Mais cette analyse oblige à interpréter restrictivement les termes employés dans la *Loi*, et je me refuse à le faire. L'analyse comparative des dispositions de l'article 3 et des autres mécanismes d'application de la loi qui sont fondés sur le dépôt d'une plainte permet de conclure que le législateur avait l'intention d'accorder un généreux droit de porter plainte, et de permettre à l'Ombudsman de faire enquête sur toute violation présumée dès qu'il prend connaissance de renseignements crédibles qui lui sont fournis par quiconque. Nulle part dans la *Loi* ne trouve-t-on des expressions comme « toute personne qui a subi un préjudice peut porter plainte » ou « quiconque allègue avoir été lésé peut déposer une plainte ». Le législateur a plutôt employé la forme passive de façon à ne pas restreindre le droit d'ester, et il a confié les mécanismes de vérification de la conformité à l'Ombudsman, un haut fonctionnaire de l'Assemblée législative auquel la *Loi sur l'Ombudsman* confère toute la compétence possible concernant sur les questions relatives à la qualité pour agir. Pour tous ces motifs et compte tenu de l'interprétation généreuse que doit recevoir la *Loi*, je statue que M. Graham a la qualité pour porter plainte en l'espèce.

48. Il reste la question incidente de savoir si une plainte qui concerne uniquement le droit à la vie privée d'une personne en particulier est recevable lorsque la personne lésée s'oppose à son dépôt. Mais j'estime qu'il n'est pas nécessaire de statuer à ce sujet en l'espèce, car M. Vienneau et M. Graham ont déposé des plaintes et m'ont demandé de me pencher sur la même question fondamentale. En outre, dans bien des cas, l'application judicieuse de la *Loi* peut exiger que le droit d'agir soit accordé libéralement. Il serait inutile et imprudent d'éliminer cette possibilité à l'heure actuelle.

ii) Le caractère frivole, vexatoire ou politique de la plainte

49. On a également fait valoir, au nom du premier ministre, que la plainte de M. Graham a un mobile politique et un caractère frivole et vexatoire. Une interprétation restrictive de l'article 3 en ce qui concerne la qualité pour agir

⁴ Sullivan, Ruth, *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes*, 4^e éd., Butterworths, Toronto, 2002, p. 373.

aurait comme avantage d'éliminer toute possibilité pour les membres de l'opposition ou de tout parti politique de déposer une plainte pour des motifs politiques. Comme je l'ai mentionné dès le début, je m'inquiète de la possibilité que le processus de conformité à la LPRP serve à des fins politiques. Toutefois, pour les motifs susmentionnés, je ne crois pas qu'on doive restreindre l'application de l'article 3 si on interprète correctement la *Loi*. La *Loi* permet que de nombreuses plaintes soient déposées devant l'Ombudsman dans l'intérêt public par des députés de l'opposition, des particuliers, des syndicats, des associations de défense des droits de la personne ou du droit à la vie privée. Il faut que ces plaintes puissent être reçues.

50. Je vais examiner soigneusement chacune des plaintes déposées sous le régime de la LPRP, en particulier par des représentants élus ou des militants des partis politiques, afin de protéger jalousement le processus de la conformité contre tout recours abusif. Que le chef de l'opposition ait porté plainte en l'espèce quelques mois après avoir déposé une autre plainte suscite de sérieuses préoccupations à ce point de vue. Mais peu après avoir reçu la plainte, j'ai statué, au vu de l'ensemble des circonstances en l'espèce, que j'avais compétence pour me saisir de la plainte et pour enquêter à son sujet. Cette décision s'est très vite avérée judicieuse, puisque nous avons reçu une deuxième plainte, celle de M. Vienneau. Je dois donc conclure que les arguments invoqués par le procureur général adjoint pour me demander de revenir sur cette décision ne sont pas fondés.

iii) Les renseignements personnels sont du domaine public

51. Le ministre Robichaud et le premier ministre ont également plaidé que les renseignements personnels en cause faisaient partie du dossier du tribunal et qu'il n'y avait plus d'intérêt de nature privée en jeu. Certes, le public peut consulter, commenter et analyser le dossier, mais les représentants du gouvernement qui ont le privilège d'avoir accès à des renseignements de cette nature sont assujettis à une obligation plus stricte. Le champ d'application de la LPRP n'est restreint par aucun moyen de défense qui permettrait aux représentants du gouvernement de s'exonérer en cas de divulgation de tels renseignements. Étant donné qu'elle figurait dans le dossier du tribunal et qu'elle a fait l'objet d'une certaine publicité, la peine infligée à M. Vienneau faisait déjà partie des archives en avril dernier. Il avait le droit de s'attendre à ce que les agents de la Couronne qui étaient dépositaires de ces renseignements s'abstiennent de les communiquer injustement sans égard au risque de ternir ou de lui faire perdre sa réputation. L'affaire *Evelyn Gigantes* est pertinente à ce sujet.⁵

⁵ *Report on the Disclosure of Information in the Legislative Assembly of Ontario on April 18, 1991 by the former Minister of Health Evelyn Gigantes, M.P.P.*, le 20 juin 1991, CIPVPO, http://www.ipc.on.ca/scripts/index.asp?action=31&P_ID=11495&N_ID=1&PT_ID=11457&U_ID=0#exe c.

iv) *L'Assemblée législative n'est pas un « organisme public »*

52. Je suis d'accord avec l'argument invoqué au nom du premier ministre, selon lequel l'Assemblée législative n'est pas un organisme public au sens de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. En fait, comme l'a récemment fait remarquer le juge Stratton dans le rapport *Fowlie*, « aucun règlement pris en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* n'a encore désigné l'Assemblée législative comme un organisme public assujéti et, ainsi que l'édicte la *Loi sur l'Assemblée législative*, l'Assemblée législative et tous ses membres possèdent les mêmes privilèges et immunités que la Chambre des communes du Canada et ses membres ».
53. Dans le rapport *Fowlie*, le juge Stratton a finalement statué que les ministres de la Couronne étaient assujétis aux dispositions de la LPRP en leur qualité de personnes responsables de leur ministère respectif et qu'ils pouvaient personnellement enfreindre la *Loi*. Je suis d'accord avec ces conclusions.
54. À la lumière des conclusions de fait qui précèdent, le premier ministre serait uniquement tenu de rendre compte, en l'espèce et le cas échéant, des actes de ses fonctionnaires et de sa responsabilité ultime à titre de tête dirigeante du Cabinet du premier ministre, qui est un « organisme public » au sens de la *Loi*. Il est évident que la conduite de M. Pothier en l'espèce est réexaminée uniquement parce qu'il a agi à titre de fonctionnaire au service du Cabinet du premier ministre. Le fait que la conduite reprochée se soit produite à l'Assemblée législative ne transforme pas la plainte en une plainte contre l'Assemblée législative et ne confère au fonctionnaire du premier ministre aucun privilège ni immunité que son mandant lui-même ne pourrait pas invoquer à l'extérieur de l'Assemblée. Dans le même ordre d'idées, la plainte contre le ministre Robichaud ne concerne que ses actes en qualité de tête dirigeante du ministère des Transports, qui est un autre « organisme public » assujéti à la LPRP.
55. Donc, même si l'Assemblée législative n'est pas assujétiée comme telle à la LPRP à titre de pouvoir public, les allégations formulées dans les plaintes ne peuvent être écartées uniquement en raison de cet argument juridique. L'argument connexe de la défense fondée sur l'immunité parlementaire est plus probant.

v) *L'immunité parlementaire*

56. Dans leur réponse, le ministre Robichaud et le premier ministre se disent tous deux d'avis que leurs actes et leur participation en l'espèce se sont produits exclusivement à l'Assemblée législative, et ils invoquent les privilèges qui se rattachent à leurs fonctions parlementaires pour se soustraire à toute enquête au sujet de la façon dont ils se sont acquittés des obligations qui leur incombent sous le régime de la LPRP.

57. La notion d'immunité parlementaire est l'un des principes fondamentaux du régime parlementaire britannique. La Cour suprême du Canada s'est récemment portée à sa défense dans une décision mettant en cause l'immunité du président de la Chambre des communes en cas de poursuite à la suite d'une plainte d'un membre de son personnel devant la Commission canadienne des droits de la personne. Dans l'arrêt *Canada (Chambre des communes) c. Vaid*, 2005 CSC 30, la Cour a statué que le congédiement prétendument discriminatoire du chauffeur du président était une question de relations de travail qui ne relevait pas de l'une des catégories établies de privilège parlementaire, et qu'il ne répondait pas au critère de nécessité qui sert d'assise à toute nouvelle catégorie de privilège.
58. Pour l'essentiel, l'immunité parlementaire procure aux membres d'une législature la protection juridique dont ils ont besoin pour accomplir ce qu'ils ont à faire et pour dire ce qu'ils ont à dire dans l'exercice de leurs fonctions parlementaires. Voici la définition qu'en donne la juge McLaughlin :

Il est accepté depuis longtemps que, pour exercer leurs fonctions, les organismes législatifs doivent bénéficier de certains privilèges relativement à la conduite de leurs affaires. Il est également accepté depuis longtemps que, pour être efficaces, ces privilèges doivent être détenus d'une façon absolue et constitutionnelle; la branche législative de notre gouvernement doit jouir d'une certaine autonomie à laquelle même la Couronne et les tribunaux ne peuvent porter atteinte [*New Brunswick Broadcasting Co. c. Nouvelle-Écosse (Président de l'Assemblée législative)*, [1993] 1 R.C.S. 319, par. 117].

59. Le privilège ne confère pas aux députés une immunité générale qui les dispense de rendre des comptes. Comme l'a mentionné le juge Binnie dans l'arrêt *Vaid*, l'objet du privilège est de reconnaître « la compétence *exclusive* du Parlement d'examiner les plaintes qui se situent dans sa sphère d'activité protégée ». Cette position soulève une question importante en ce qui concerne la validité d'une défense d'immunité parlementaire pour faire opposition à une enquête d'un haut fonctionnaire de l'Assemblée législative. Cette question n'a pas été examinée dans l'arrêt *Vaid* ni dans le rapport *Fowlie*. Selon un courant jurisprudentiel canadien, l'immunité parlementaire ne pourrait pas être invoquée dans une telle situation⁶. En pratique, les ministres ont été assujettis aux pouvoirs des commissaires à la vie privée au Canada, sans qu'une défense de cette nature n'ait été plaidée ni examinée.⁷
60. Mais comme dans l'affaire *Fowlie*, mon bureau a été saisi de la question en l'espèce dans le cadre d'une plainte privée déposée par la personne lésée et d'une plainte du chef de l'opposition, et non sur motion de l'Assemblée législative. Lorsque l'immunité parlementaire est invoquée, l'Assemblée législative est tenue d'exercer sa propre compétence et de statuer sur la faute présumée soit à

⁶ *Tafler c. British Columbia (Commissioner of Conflict of Interest)*, (1998) 161 D.L.R. (4th) 511 (B.C.C.A.).

⁷ Voir le rapport *Gigantes*, supra, note 5.

l'Assemblée même, soit par l'entremise du bureau du président, soit dans le cadre d'une enquête par le fonctionnaire compétent de l'Assemblée législative. Il est évident que l'Ombudsman peut être saisi des questions qui découlent des obligations des députés sous le régime de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* pour qu'il donne son avis et formule des recommandations. Si l'Ombudsman était saisi d'une question de cette nature sur motion de l'Assemblée législative ou de l'un de ses comités, la défense d'immunité parlementaire ne pourrait probablement pas être invoquée.

61. En ce qui concerne l'utilisation que le premier ministre aurait faite des renseignements personnels de M. Vienneau lors des débats à l'Assemblée législative et la communication desdits renseignements personnels par le ministre Robichaud au premier ministre à l'Assemblée législative, je dois conclure que la défense d'immunité peut être invoquée en l'espèce. Par conséquent, je ne puis statuer sur cette question sans une directive à cet effet de l'Assemblée législative.
62. Toutefois, comme le juge Stratton, je suis d'avis que l'immunité des députés ne s'applique pas aux déclarations et aux actes faits à l'extérieur de l'Assemblée législative, et elle ne peut pas être invoquée en défense par les ministres dans le cadre de leurs fonctions à titre de dirigeants d'un organisme public au sens de la *Loi*. Compte tenu de ce qui précède, je vais maintenant examiner les questions de fond qui découlent de la violation présumée de la LPRP.

vi.) Les manquements présumés aux principes 4 et 5 sur la collecte, la conservation et l'utilisation des renseignements personnels

63. Les parties ont fait valoir à peu près les mêmes arguments à cet égard. Le ministre Robichaud et le premier ministre ont plaidé que la *Loi* a pour objet de régir la collecte de renseignements personnels par des organismes publics. À leur avis, elle ne s'appliquerait pas et n'imposerait aucune obligation aux organismes publics à l'égard des renseignements qu'ils reçoivent du public sans les avoir demandés ou des fonctions qui n'ont rien à voir avec leurs activités officielles, comme c'est le cas en l'espèce. Je ne suis pas d'accord.
64. Même si le deuxième principe du *Code de pratique statutaire* précise que le gouvernement doit déterminer les fins pour lesquelles il recueille des renseignements personnels pour permettre aux citoyens de donner un consentement éclairé en vue de leur utilisation, cela ne signifie pas que les organismes publics n'ont aucune obligation à l'égard des renseignements personnels qui entrent en leur possession d'une autre façon. Une telle interprétation déforme l'objet du deuxième principe et va à l'encontre de l'intention du législateur quant à l'application du *Code*. Je suis plutôt d'avis que le deuxième principe, qui traite de la détermination des fins, ne s'applique tout simplement pas aux renseignements qu'un organisme public reçoit sans les avoir demandés et qui ne concernent pas ses activités. Dans une telle situation, la bonne

façon de procéder consiste à limiter la collecte.

65. D'après les faits en preuve, c'est exactement de qui s'est produit en l'espèce. Le cabinet du ministre a envoyé la lettre de Carmel Robichaud aux responsables de la gestion des dossiers pour qu'elle soit classée. Cependant, ceux-ci ont indiqué que la lettre ne devait pas être classée dans leurs archives, étant donné qu'elle ne concernait pas les activités du ministère. Ils ont retourné le document au Cabinet du ministre.
66. Comme l'a indiqué judicieusement le premier ministre dans sa réponse, c'est là que le principe de la limitation de la collecte entre en conflit avec d'autres obligations que la *Loi sur les archives* impose aux ministres. On ne peut pas se contenter d'envoyer au déchet des documents publics comme des lettres de ce genre à un ministre, même s'ils ont peu de valeur archivistique. Le simple fait de supprimer les passages d'une lettre qui contiennent des renseignements personnels irait à l'encontre de l'objet de la *Loi sur les archives* et serait tout à fait irréalisable et indûment onéreux au plan administratif.
67. Normalement, il conviendrait donc de renvoyer le dossier au Cabinet du ministre pour qu'il soit classé avec la correspondance du ministre, à part des dossiers du ministère. Cette façon de procéder ne porte pas indûment atteinte aux principes de la limitation de la collecte ou de la conservation. Mais comme l'enquête l'a révélé, nous ne sommes pas en présence d'un cas normal. En effet, on peut déduire du contenu de la réponse du ministre et de ses remarques à M. Lamrock à l'époque, qu'il a confirmé lors de l'entrevue, que le ministre Robichaud a, à mon avis, entrepris une collecte accessoire quand il a décidé de conserver la lettre afin de l'utiliser à l'occasion de débats parlementaires ou politiques. Comme je l'ai mentionné ci-dessus, cette collecte accessoire a eu lieu à peu près en même temps que la première collecte.
68. M. Graham plaide que cette collecte ou conservation de renseignements personnels à des fins politiques contrevient à la *Loi* et déroge aux principes 2, 3 et 5 du *Code de pratique statutaire*. Encore une fois, je ne suis pas d'accord.
69. Il est vrai que le cinquième principe prévoit que les renseignements personnels ne doivent pas être utilisés ou divulgués à des fins autres que celles auxquelles ils ont été recueillis, à moins que le particulier n'y consente ou que la loi ne l'exige ou ne l'autorise expressément. Il faut distinguer les renseignements personnels qui se trouvent dans la lettre de la lettre elle-même. Mais en l'espèce, il est évident que les renseignements personnels ont été divulgués par mégarde et que leur utilisation n'était pas nécessaire ni même pertinente pour les besoins de la collecte accessoire susmentionnée par le ministre Robichaud. À mon avis, il a conservé et utilisé la lettre de Carmel Robichaud à des fins légitimes, quoique politiques.

vii) *Le principe 7 – Dispositifs de protection*

70. À mon avis, même si les renseignements ont été utilisés sans consentement, il ne s'agirait pas d'un cas où le consentement serait exigé *si des dispositifs de protection adéquats avaient été mis en place pour empêcher la publication des renseignements personnels*.
71. J'estime que le ministre Robichaud a commis une erreur en ne mettant pas en place des dispositifs de protection adéquats pour que la lettre soit utilisée de façon à ce que les renseignements confidentiels concernant M. Vienneau ne soient pas divulgués et ne puissent pas l'être. Le cabinet du ministre n'a pas commis de faute en conservant une copie non révisée de la lettre, même si elle a été conservée dans le but d'être éventuellement utilisée à des fins politiques. Mais la faute vient du fait que la lettre a été conservée dans le but d'être utilisée sans le consentement de l'auteur et sans que soient mis en place des dispositifs de protection adéquats pour protéger les renseignements confidentiels qu'elle contenait. Le ministre Robichaud affirme que la lettre n'a jamais été divulguée au public et qu'il avait de bonnes raisons de présumer qu'elle ne serait jamais rendue publique sans avoir été révisée. Compte tenu de la nature délicate des renseignements, de l'utilisation que comptait en faire le ministre et de l'absence de consentement, je ne puis partager l'avis du ministre.
72. Ce moyen aurait pu me convaincre si le ministre Robichaud avait été en mesure de me présenter des directives, des lignes de conduite ou la preuve que des pratiques de gestion avaient été établies dans son cabinet de façon à mettre en place les dispositifs de protection nécessaires à l'égard de la correspondance de son ministère pour empêcher que des renseignements personnels ne soient divulgués dans de telles circonstances. C'est une chose de plaider que des dispositifs de protection adéquats étaient en place et qu'ils ont échoué dans un cas en particulier, mais c'est une toute autre chose de prétendre que les dispositifs de protection sont la responsabilité de ceux à qui les renseignements ont été divulgués au gouvernement. Dès qu'il a décidé de l'utilisation qu'il allait faire du document, le ministre aurait dû demander ou faire demander par les membres de son personnel que soit préparée une version révisée du document compatible avec son utilisation future. Subsidiairement, il aurait fallu que le ministre soit en mesure de démontrer qu'en vertu des pratiques de gestion en vigueur dans son cabinet, le ministre ne pouvait pas se départir du document sans qu'il y ait des restrictions sur la communication sans consentement des renseignements personnels qu'il contenait.
73. À mon avis, il faudrait élaborer de tels dispositifs de protection à l'égard de toute la correspondance ministérielle, étant donné qu'elle contient beaucoup de renseignements personnels. Le fait que le ministre se proposait d'utiliser le document sans consentement à des fins politiques accentue l'obligation de prudence qui s'imposait au ministre.
74. Mais rien de ce qui précède n'exonère M. Pothier. Il a reçu une copie non révisée de la lettre par l'entremise du premier ministre, il est le fonctionnaire en grande

partie responsable de la divulgation de la lettre au public et il avait aussi l'obligation, sous le régime de la LPRP, de protéger les renseignements personnels que ce document contenait. M. Pothier l'a admis d'emblée et a présenté des excuses pour son erreur.

viii) *Le principe 1 – Responsabilité*

75. Le procureur général adjoint et le ministre Robichaud n'ont fait valoir aucun moyen en ce qui concerne la responsabilité du ministre Robichaud et du premier ministre, en leur qualité de chef de leur ministère respectif, à l'égard des infractions à la *Loi* qui font l'objet de la présente plainte. Lors de l'entrevue, eux et moi avons tenu pour acquis que les sous-ministres sont les directeurs exécutifs de chaque ministère au sens du premier principe du *Code de pratique statutaire*. Dans le rapport sur l'affaire *Fowlie*, le juge Stratton a adopté une position différente, étant donné qu'il fallait que les actes personnels de la ministre Fowlie soient assujettis à la *Loi* en raison de son poste de tête dirigeante de l'organisme public qui lui avait fourni les renseignements qu'elle a divulgués. Je suis tout à fait du même avis que le juge Stratton pour ce qui est de l'affaire *Fowlie*.
76. Mais les infractions qui, à mon avis, ont été commises dans l'affaire présente, c'est-à-dire l'omission par les membres du personnel du ministère d'élaborer et d'appliquer des dispositifs de protection afin d'empêcher la divulgation accidentelle de renseignements personnels, ne mettent pas en cause la responsabilité personnelle ni la conduite à l'extérieur de l'Assemblée législative du premier ministre Lord ou du ministre Robichaud. En l'espèce, j'arrive donc à la conclusion que la haute direction des deux ministères a omis de voir à ce que les dispositifs de protection exigés par la LPRP soient mis en place, en particulier à l'égard de la collecte, de l'utilisation et de la divulgation de documents qui font partie de la correspondance de leur ministère. Il peut paraître contre-intuitif d'imposer à l'administrateur général d'un organisme public la responsabilité de cette tâche qui intéresse principalement son propre supérieur, mais c'est ce que la *Loi* semble exiger et je pense qu'en réalité, aucun autre fonctionnaire d'un organisme public n'est mieux placé pour demander des comptes à son ministre à cet égard.

Recommandations

77. Je recommande qu'on confie à un comité de sous-ministres, en collaboration avec un consultant de l'extérieur qui pourrait consulter les représentants des Archives publiques et de mon bureau, la mission de mettre au point les directives, les calendriers des délais de conservation et les lignes de conduite nécessaires pour faire en sorte que les cabinets des ministres et la correspondance des ministères respectent la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.
78. Je recommande également que ce comité soit chargé de faire rapport sur la nécessité d'établir une certaine distinction, le cas échéant, entre le personnel

politique d'un ministre et les autres employés de la fonction publique. Cette question me préoccupe jusqu'à un certain point, parce que des erreurs comme celle que M. Pothier a commise en l'espèce sont plus susceptibles de se produire lorsqu'on laisse le personnel politique prendre les décisions au sujet de questions de cette nature, au lieu d'en confier le soin à des fonctionnaires chevronnés. Je crois que cette question mérite de faire l'objet d'un examen attentif et de recommandations.

79. En dernier lieu, j'aimerais faire quelques observations au sujet de la décision de M. Pothier de présenter sa démission. Comme je l'ai mentionné auparavant, je reconnais que M. Pothier a pris cette décision en grande partie de son propre chef, parce qu'il était honnêtement et franchement persuadé qu'il s'agissait de la bonne décision à prendre. Je reconnais que sa démission a été acceptée dans ces conditions et pour ces motifs. Mais avec tout le respect que je dois aux personnes concernées, j'affirmerais que M. Pothier n'était pas obligé de présenter sa démission à la suite de sa transgression involontaire, et que le premier ministre n'était pas obligé de l'accepter.
80. M. Pothier assure avoir pris la bonne décision, et il ajoute que celle-ci peut faire office de mise en garde. Mais je tiens déjà de nombreuses sources chez les hauts fonctionnaires que la démission de M. Pothier a eu immédiatement des répercussions perturbantes certaines au sein de la fonction publique. L'effet paralysant que j'ai mentionné auparavant se manifestera quand les fonctionnaires vont commencer à être de moins en moins enclins à donner suite aux exigences d'un gouvernement responsable et ouvert, parce qu'ils savent qu'une transgression involontaire de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* peut avoir des conséquences graves pour leur emploi.
81. Certes, en vertu de la tradition parlementaire au Canada, les ministres sont rigoureusement tenus de répondre de toute atteinte à la vie privée, parfois même en démissionnant de leur poste ou en renonçant à leurs responsabilités ministérielles. Les ministres sont assujettis à une norme très stricte, mais c'est au gouvernement et à l'Assemblée législative et, en bout de ligne, à l'électorat que revient le pouvoir d'exiger qu'ils rendent des comptes. Je ne ferai pas d'autres remarques à ce sujet pour les besoins des présentes. Mais je dois dire qu'il est injustifié d'imposer cette norme à un employé de la fonction publique, même s'il fait partie du personnel politique. À mon avis, une telle règle compromettrait dangereusement l'objectif de rendre le gouvernement plus transparent et remettrait en question les progrès accomplis au cours des dernières années, soit depuis l'adoption de la *Loi sur le droit à l'information*.

Conclusion

82. J'ai donc conclu qu'en l'espèce, il y avait eu violation du principe des dispositifs de protection du *Code de pratique statutaire* de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. J'ai également établi que M. Pothier avait contrevenu

au *Code*, ce qu'il a admis, et que les sous-ministres des deux ministères avaient omis de satisfaire aux exigences du principe de la responsabilité. J'ai formulé des recommandations dans le but de régler ces problèmes.

83. Mais en fin de compte, je m'inquiète de l'utilisation à des fins partisans du mécanisme d'application de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Je me suis officiellement engagé à empêcher tout recours abusif possible à ce mécanisme par des gens qui voudraient s'en servir à des fins politiques. J'aimerais également demander avec insistance au gouvernement de donner suite dès que possible à ces recommandations afin que nous puissions trouver le juste milieu entre le besoin de protéger la vie privée et la nécessité de protéger les mécanismes de responsabilisation des autorités publiques. À ce sujet, j'aimerais signaler aux membres de la fonction publique que je m'engage personnellement à défendre leurs droits en matière d'emploi dans le contexte des nombreuses décisions qu'ils doivent prendre de bonne foi tous les jours pour rapprocher ces deux objectifs concurrents. En ce qui concerne les plaignants qui se trouvent dans la situation de M. Vienneau, je crois que le droit à la vie privée qu'il voulait voir reconnu mérite d'être protégé. Mais en l'espèce, compte tenu de tous les facteurs atténuants, il ne s'agit pas de désigner un bouc émissaire. Il faut plutôt que le préjudice causé soit sincèrement admis et que des efforts soient déployés avec détermination pour que personne d'autre ne subisse un préjudice semblable.

Fait à Fredericton le 15 septembre 2006.

Bernard Richard
Ombudsman

ANNEXE A

Dispositions pertinentes de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*

1(1) Dans la présente loi

« renseignement personnel » désigne un renseignement sur un particulier identifiable, enregistré sous quelque forme que ce soit;

« organisme public » désigne

a) un organisme auquel la *Loi sur le droit à l'information* s'applique, et

b) tout autre organisme, désigné par règlement, qui est établi par un organisme visé à l'alinéa *a)* ou par une loi d'intérêt public du Nouveau-Brunswick;

1(2) Les renseignements qui concernent un particulier identifiable mais qui sont recueillis, utilisés ou divulgués sous une forme dans laquelle le particulier n'est pas identifiable ne constituent pas des renseignements personnels lorsqu'ils sont recueillis, utilisés ou divulgués de cette façon.

1(3) Un particulier est identifiable aux fins de la présente loi si des renseignements

a) comprennent son nom,

b) rendent évidente son identité, ou

c) ne comprennent pas son nom ou ne rendent pas évidente son identité mais sont susceptibles dans les circonstances d'être adjoints à d'autres renseignements qui comprennent son nom ou rendent son identité évidente.

2(1) Tout organisme public est soumis au Code de pratique statutaire.

2(2) Le Code de pratique statutaire doit être interprété et appliqué conformément à l'Annexe B et à tous règlements établis en vertu de l'alinéa *7b)*.

Annexe A

Code de pratique statutaire

Principe 1 : Responsabilité

Un organisme public est responsable des renseignements personnels dont il a la gestion. Le directeur exécutif d'un organisme public et ses représentants doivent s'assurer du respect par l'organisme public des principes suivants.

Principe 2 : Détermination des fins de la collecte

Les fins pour lesquelles les renseignements personnels sont recueillis doivent être déterminées par l'organisme public avant ou au moment de la collecte.

Principe 3 : Consentement

Tout particulier doit consentir à toute collecte, utilisation ou divulgation de renseignements personnels, à moins qu'il ne soit pas approprié de le faire.

Principe 4 : Limitation de la collecte

L'organisme public ne peut recueillir que les renseignements personnels nécessaires aux fins déterminées et doit procéder de façon honnête et licite.

Principe 5 : Limitation de l'utilisation, de la divulgation et de la conservation

Les renseignements personnels ne doivent pas être utilisés ou divulgués à des fins autres que celles auxquelles ils ont été recueillis, à moins que le particulier n'y consente ou que la loi ne l'exige ou ne l'autorise expressément. On ne doit conserver les renseignements personnels qu'aussi longtemps que nécessaire pour la réalisation des fins déterminées.

Principe 7 : Dispositifs de protection

Les renseignements personnels doivent être protégés par des dispositifs de protection correspondant à leur degré de sensibilité.

Annexe B

Interprétation et application du Code de pratique statutaire

Les dispositions du Code de pratique statutaire qui sont visées dans la présente annexe doivent être interprétées et appliquées conformément à la présente annexe.

Principe 2 : Détermination des fins de la collecte

2.1 Les fins déterminées par l'organisme public doivent se rattacher directement à une de ses activités existantes ou proposées.

2.2 L'organisme public doit documenter, relativement à tout système d'enregistrement des renseignements personnels, la ou les fins pour lesquelles les renseignements personnels sont conservés dans le système.

2.3 Un « système d'enregistrement des renseignements personnels » est un système d'enregistrement informatisé ou manuel qui contient des renseignements sur des particuliers et qui est organisé de manière à donner facilement accès à des renseignements sur des particuliers spécifiques.

Principe 3 : Consentement

3.1 Un consentement peut être exprès ou tacite.

3.2 Les mesures pour lesquelles un consentement peut être tacite sont celles que le particulier devrait raisonnablement s'attendre à voir prendre par l'organisme public, et qu'il n'est pas susceptible de désapprouver, eu égard à

a) la nature des renseignements personnels en question, y compris la question de savoir si les renseignements ont ou non une nature sensible ou confidentielle,

b) tout avantage ou inconvénient pour le particulier,

c) toute explication que l'organisme public a donnée des mesures qu'il entend prendre,

d) toute indication que le particulier a donnée de ses désirs réels, et

e) la facilité ou la difficulté avec laquelle les désirs réels du particulier peuvent être identifiés.

3.3 Un consentement peut être donné par un parent, un tuteur ou un autre représentant du particulier selon les circonstances.

3.4 Un consentement n'est pas requis lorsqu'un organisme public recueille, utilise ou divulgue des renseignements personnels

- a) pour protéger la santé ou la sécurité du public ou d'un particulier,
- b) aux fins d'une enquête liée à l'exécution d'une mesure législative,
- c) pour protéger ou affirmer ses propres droits légaux ou ceux d'un autre organisme public, y compris des droits légaux contre le particulier,
- d) pour vérifier l'admissibilité du particulier à un programme ou à une prestation gouvernemental pour lequel le particulier a fait une demande,
- e) pour les fins de toute recherche légitime faite dans l'intérêt de la science, de l'enseignement ou de l'ordre public ou pour des travaux d'archives,
- f) tel que requis ou expressément autorisé par la loi, ou
- g) pour toute autre raison importante dans l'intérêt du public, qu'elle soit ou non semblable à celle des alinéas a) à f).

3.5 Un organisme public peut divulguer des renseignements personnels en vertu de l'alinéa 3.4g) dans l'intérêt du public de rendre le gouvernement plus transparent.

3.6 Avant de recueillir, d'utiliser ou de divulguer des renseignements personnels sans consentement en vertu du paragraphe 3.4 ou 3.5, un organisme public doit prendre en considération la nature des renseignements en question et la fin des mesures qu'il prend, et doit se convaincre que dans les circonstances cette fin justifie les mesures projetées.

3.7 Toute collecte, toute utilisation ou toute divulgation de renseignements personnels sans consentement doit se limiter aux exigences raisonnables de la situation.

Principe 4 : Limitation de la collecte

4.1 Un organisme public peut recueillir des renseignements personnels auprès

- a) du particulier,
- b) d'une autre personne avec le consentement du particulier,
- c) d'une source et par des moyens qui sont à la disposition du grand public,
- d) de toute source si l'organisme public agit en vertu des alinéas 3.4 à 3.7.

4.2 Il est interdit de refuser tout service ou toute prestation à un particulier qui refuse de fournir des renseignements personnels qui ne sont pas nécessaires pour une fin légitime de l'organisme public.

Principe 5 : Limitation de l'utilisation, de la divulgation et de la conservation

5.1 Un organisme public peut satisfaire à l'obligation de ne pas conserver des renseignements personnels en convertissant ces renseignements sous une forme non identifiable.

5.2 Les renseignements personnels qui sont conservés en dehors d'un système d'enregistrement des renseignements personnels et qui ne sont pas facilement accessibles à une personne qui n'a pas de connaissance préalable de ces renseignements sont réputés être convertis sous une forme non identifiable lorsque l'usage des renseignements cesse.

Principe 7 : Dispositifs de protection

7.1 Les dispositifs de protection qui doivent être adoptés comprennent des mesures de formation et des mesures administratives, techniques, physiques et autres, comme il convient dans les circonstances, et comprennent les dispositifs de protection qui doivent être adoptés quand un organisme public divulgue des renseignements personnels à un tiers ou prend des mesures pour qu'un tiers recueille des renseignements personnels en son nom.