

**DANS L’AFFAIRE D’UN RECOURS EN VERTU DE L’ALINÉA 7(1)*b*)  
DE LA LOI SUR LE DROIT À L’INFORMATION, L.R.N.-B. 1973, ch. R-10.3**

**Entre :**

**X.Y.,**

le requérant,

et

**Jack Keir,  
ministre de l’Énergie**

le ministre.

**RECOMMANDATION**

1. Le présent recours en vertu de l’alinéa 7(1)*b*) de la *Loi sur le droit à l’information* a été déposé au Bureau de l’ombudsman le 29 mai 2008. Il fait suite à une demande d’information qui a été adressée au ministre de l’Énergie par Jeannot Volpé, alors chef intérimaire de l’opposition officielle, le 23 août 2007. Le requérant désirait obtenir des renseignements financiers et commerciaux de nature générale ainsi que de la documentation au sujet de la production d’énergie, des comptes débiteurs, de la remise à neuf de Point Lepreau et d’une deuxième ligne de transport d’énergie internationale.

2. À la fin d'octobre 2007, le ministre a avisé le requérant que le ministère avait besoin d'une prolongation de délai, et il lui a aussi demandé des précisions à deux reprises à propos d'un élément précis de sa demande. Le groupe Énergie NB a donné une réponse détaillée au ministre le 15 novembre 2007.
3. Le ministre a répondu en partie à la demande du requérant le 14 mars 2008. Le ministre a encore demandé au requérant de préciser le même élément de sa demande, et il lui a indiqué que sa demande n'était pas conforme au paragraphe 3(2) de la *Loi* en raison de son manque de précision. De plus, il a refusé de divulguer certains renseignements pour les motifs suivants :

Veillez prendre note que les noms de certaines personnes et les renseignements permettant de les identifier ont été supprimés, en application de l'alinéa 6b) de la LDI, qui prévoit ce qui suit :

- 6 Le droit à l'information conféré par la présente loi est suspendu lorsque la communication d'informations  
*b) pourrait dévoiler des renseignements personnels concernant une autre personne.*

Veillez aussi prendre note que certains documents supplémentaires qui sont en possession du ministère et qui contiennent des renseignements particuliers ne vous ont pas été transmis en vertu des alinéas 6c) et g) de la LDI, dont voici le libellé :

- 6 Le droit à l'information conféré par la présente loi est suspendu lorsque la communication d'informations  
*c) pourrait occasionner des gains ou des pertes financières pour une personne ou un ministère, ou pourrait compromettre des négociations en vue d'aboutir à la conclusion d'un accord ou d'un contrat;*  
*g) pourrait entraîner la divulgation d'avis ou de recommandations faites à un ministre ou au Conseil exécutif;*

Votre demande a été transmise à la Corporation de portefeuille Énergie Nouveau-Brunswick (« Énergie NB »). Vous trouverez ci-joint une copie d'une lettre d'Énergie NB datée du 15 novembre 2007, dans laquelle la société répond à votre demande. Vous remarquerez que les documents réunis par Énergie NB ont également été édités en vertu des dispositions susmentionnées de la LDI et en application de l'alinéa 6c.1) qui prévoit ce qui suit :

- 6 Le droit à l'information conféré par la présente loi est suspendu lorsque la communication d'informations  
*c.1) pourrait révéler une information financière, commerciale, technique ou scientifique*  
*(ii) incluse dans une entente ou donnée conformément à une entente conclue sous l'autorité d'une loi ou d'un règlement, si l'information est liée à la gestion ou aux opérations internes d'une corporation qui est une corporation en activité;*

## ANALYSE

### 1. Questions d'ordre général

4. Je dois d'abord faire remarquer que dans sa réponse, le ministre a omis de préciser les renseignements qui n'ont pas été divulgués au requérant en application de chaque exemption invoquée ou, subsidiairement, d'indiquer les documents visés par chacune de ces exemptions. Dans sa réponse, Énergie NB distingue clairement les dossiers qui contiennent des renseignements non divulgués en application de chaque exemption. Toutefois, le ministre affirme dans sa réponse au requérant que des renseignements supplémentaires ont été supprimés par les membres du personnel du ministère, mais il ne précise pas de quels renseignements il s'agit ni quelle exemption est invoquée.
5. Comme nous avons statué à plusieurs reprises à ce sujet dans le cadre d'autres recommandations, les réponses aux demandes d'accès à l'information doivent fournir des motifs suffisants au requérant<sup>1</sup>. Lorsqu'ils répondent à une demande en vertu de la *Loi*, il est impérieux que tous les ministres dévoilent aux requérants la liste de tous les documents pertinents en leur possession et qu'ils indiquent l'exemption que le ministère invoque pour refuser au requérant l'accès à un document ou à un renseignement<sup>2</sup>. La liste de tous les documents en possession du ministère et des exemptions invoquées à l'égard de chacun d'entre eux permet au requérant de véritablement juger si le ministère a repéré tous les documents qu'il estime pertinents et l'aide à demander des précisions ou des renseignements supplémentaires. Elle facilite également l'examen par l'ombudsman dans les cas qui s'y prêtent, car elle lui permet de lire chaque document en tenant compte de l'exemption invoquée à son égard. Elle aide également les ministères à agir avec la diligence nécessaire et elle permet aux ministres de déterminer équitablement les documents ou les passages auxquels il ne devrait pas être permis d'avoir accès en vertu de la *Loi*.
6. J'aimerais profiter de cette occasion pour illustrer par un exemple probant comment l'omission de donner des motifs suffisants pour justifier le refus de divulguer chaque renseignement peut aboutir à des résultats absurdes. J'ai joint à la présente décision une copie de l'un des documents tronqués qui ont été fournis au requérant en réponse à sa demande d'information. Le document en question est un courriel, mais tous les renseignements qu'il contient ont été supprimés, à l'exception de la date et de l'heure de son envoi. Étant donné que le ministre n'a donné aucune explication sur les renseignements qui n'ont pas été divulgués et sur les exemptions justifiant leur non-divulgation, le document fourni est dénué de sens et est hors contexte. Il est donc impossible pour le requérant d'obtenir des précisions ou des renseignements

---

<sup>1</sup> *Weir c. Nouveau-Brunswick (Santé et Services communautaires)*, (1992) 130 N.B.R. (2d) 202 (CBR).

<sup>2</sup> *Joan Kingston c. Joan MacAlpine-Stiles, ministre des Services familiaux et communautaires*, NBRIOR-2006-04, par. 8; *Heather MacLaughlin c. Michael Murphy, ministre de la Santé*, NBRIOR-2007-11, par. 5.

supplémentaires au sujet du document en question. Exclure simplement tout le document en invoquant qu'il donne ouverture à diverses exemptions aurait donné un résultat plus sensé.

## 2. Obligation d'aide

7. La demande du requérant visait notamment ce qui suit :

[Traduction] Une copie de toute la correspondance, y compris les courriels, les notes de service et les autres communications écrites, entre le premier ministre du Nouveau-Brunswick et son cabinet, d'une part, et le ministre de l'Énergie ou les membres du personnel de son ministère, la Corporation financière de l'électricité et Énergie NB ainsi que ses sociétés affiliées, d'autre part, depuis le 3 octobre 2006.

8. Les membres du personnel du ministère ne savaient pas au juste comment interpréter la portée de cette demande en particulier, et ils ont communiqué avec le bureau du requérant par téléphone à la fin de septembre ou au début d'octobre pour s'informer de l'objet précis de la demande afin d'en circonscrire la portée. Quand le requérant a indiqué que sa demande n'avait aucun objet en particulier, le ministère a décidé de lui envoyer une lettre pour lui réclamer des précisions, comme le prévoient les paragraphes 3(2) et 3(3) de la *Loi* qui sont reproduits ci-dessous :

3(2) Le demandeur doit préciser dans sa demande les documents contenant l'information sollicitée ou, s'il ne connaît pas le document qui peut la contenir, y indique le sujet de l'information sollicitée avec des détails tels que la date, le lieu et les circonstances, qui permettront à une personne connaissant ce sujet de trouver le document correspondant.

3(3) Lorsqu'il est impossible de déterminer quel document contient l'information sollicitée, le ministre compétent en informe par écrit le demandeur et l'invite à fournir de plus amples renseignements qui pourraient permettre de trouver ce document.

9. Dans sa lettre du 14 mars 2008, le ministre n'a rien divulgué en réponse à cette partie de la demande. Il s'est contenté d'indiquer que la demande du requérant n'était pas conforme aux dispositions du paragraphe 3(2) de la LDI.
10. Le ministère a remis à notre bureau des observations écrites pour soutenir la position du ministre. En ce qui concerne cette partie de la demande en particulier, le ministère a allégué dans ses observations que les membres de son personnel prévoient ne pas pouvoir fournir tous les renseignements demandés en temps opportun, car il aurait fallu que chaque employé du ministère de l'Énergie, d'Énergie NB et de toutes ses sociétés affiliées fouillent dans chaque dossier en l'absence de paramètres.

11. D'après l'interprétation que j'en fais, le libellé des paragraphes 3(2) et 3(3) donne des directives dans les cas où la demande d'information est trop vague pour être interprétée valablement. Le paragraphe 3(2) édicte que « le demandeur doit préciser dans sa demande les documents contenant l'information sollicitée ». Le demandeur doit préciser le sujet de l'information demandée seulement s'il ne connaît pas le document qui peut la contenir. De plus, étant donné que le paragraphe 3(3) fait mention d'information qu'il est « impossible de déterminer », il traite manifestement de l'imprécision des renseignements demandés, et non de la portée de la demande.
12. Les membres du personnel du ministère paraissent avoir décidé d'interpréter le plus largement possible cette partie de la demande et de s'en remettre à cette interprétation pour conclure que la demande du requérant était déraisonnablement vague, ce qui a entraîné un refus général de leur part de fournir quelque renseignement que ce soit pour donner suite à la demande.
13. Même si on admet que le libellé de cette partie de la demande est quelque peu imprécis, l'incertitude semble découler davantage de sa portée et du fait qu'il est permis de se demander si elle comprend les communications entre toutes les parties nommées ou seulement celles que se sont échangées le cabinet du premier ministre et celui du ministre de l'Énergie, d'une part, et la Corporation financière de l'électricité et Énergie NB ainsi que ses sociétés affiliées, d'autre part. Étant donné que le cabinet du ministre a été incapable de préciser la portée de la demande et qu'il a décidé de s'abstenir totalement de répondre à cette partie de la demande, notre bureau a exceptionnellement pris l'initiative d'agir à titre d'intermédiaire entre le requérant et le cabinet du ministre.
14. Lorsqu'une demande d'information présentée en vertu de la *Loi* soulève une question d'interprétation, les ministères ont l'obligation d'aider la partie demanderesse. Pour s'acquitter de cette obligation, ils doivent prendre des mesures réelles pour dissiper toute confusion provoquée par la demande. Pour ce faire, ils ne peuvent pas simplement invoquer les dispositions des paragraphes 3(2) et 3(3) de la *Loi* pour refuser de répondre à la demande et pour imposer carrément à la partie demanderesse le fardeau de fournir des précisions. Il ne suffit pas d'écrire une lettre pour demander des précisions, car cela ne décharge pas le ministère de l'obligation de répondre dans les 30 jours que lui impose le paragraphe 3(1) de la *Loi*. En l'espèce, il aurait peut-être été plus efficace de communiquer par téléphone avec la partie demanderesse. Quoi qu'il en soit, il incombe au ministère de tirer au clair toute imprécision ou divergence et de répondre à la demande dans les 30 jours.
15. En l'espèce, la demande n'est pas imprécise au point où il est impossible de déterminer l'information recherchée. L'interprétation la plus raisonnable est de considérer que la demande vise les échanges qui ont eu lieu entre le ministre ou le premier ministre et la haute direction de la Corporation

financière de l'électricité et d'Énergie NB. Le ministre devrait passer en revue cette correspondance et la divulguer conformément à la *Loi*.

### 3. Retard dans l'exécution

16. Même si la *Loi* exige que le ministre donne suite à une demande d'accès dans les trente jours qui suivent, il est regrettable de constater en l'espèce qu'il a fallu plus de six mois pour qu'il réponde partiellement au requérant. Le fait que le cabinet de l'opposition a présenté la demande avant l'ouverture de la session d'automne et qu'il a reçu une réponse partielle seulement au mois de mars suivant ne fera rien pour améliorer la confiance de la population dans l'application de cette loi qui est censée être une pierre angulaire de notre tradition démocratique.
17. De plus, le 15 novembre 2007, le ministère a reçu d'Énergie NB une réponse qui donnait suite à 21 autres points de la demande du requérant, mais le ministre semble avoir retenu cette information jusqu'à ce qu'il reçoive des précisions au sujet de ce point précis de la demande. Le ministère a expliqué qu'il a tardé à répondre en raison d'un changement au sein du personnel après la réception de cette demande volumineuse. Mais compte tenu du délai relativement court dans lequel Énergie NB a répondu à cette demande, ce retard du ministère est inacceptable.

### 4. Renseignements personnels

18. L'examen que nous avons effectué à huis clos pour prendre connaissance des documents a révélé que les membres du personnel du ministère se sont prévalus de l'exemption prévue à l'alinéa 6*b*) en ce qui concerne les renseignements personnels pour supprimer les noms et les coordonnées de plusieurs fonctionnaires agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles, y compris le sous-ministre de l'Énergie et le président et chef de la direction d'Énergie NB.
19. Dans le cadre de recommandations précédentes, j'ai établi que les noms et les coordonnées au travail des fonctionnaires qui exercent leurs fonctions officielles n'étaient pas des renseignements personnels, au sens de l'exemption prévue à l'alinéa 6*b*)<sup>3</sup>, mais la Cour du Banc de la Reine a infirmé mes recommandations dans les affaires *Hayes*<sup>4</sup> et *Barnett*<sup>5</sup> et a statué que cette information constitue des renseignements personnels au sens de la définition de l'article 1 de la *Loi*. La Cour a fait remarquer qu'il est impossible de déroger à cette définition de la *Loi*.

---

<sup>3</sup> *Barnett c. Dubé*, NBRIOR -2006-06.

<sup>4</sup> *Hayes c. Nouveau-Brunswick (Affaires intergouvernementales et Relations internationales)*, 2007 NBBR 47.

<sup>5</sup> *Barnett c. Nouveau-Brunswick (Services familiaux et communautaires)*, 2006 NBBR 411.

20. Avec tout le respect que je dois à la Cour, ses décisions dans les affaires *Hayes* et *Barnett* ont eu pour effet pratique de susciter des interrogations chez les personnes chargées d'appliquer la législation sur la protection de la vie privée et sur l'accès à l'information en ce qui concerne la façon de se conformer valablement et convenablement à la *Loi* tout en protégeant le droit à la vie privée des personnes concernées. Comme le montre bien la présente demande, ces décisions ont abouti à deux résultats différents. Certains responsables ont suivi aveuglément les arrêts *Hayes* et *Barnett* et ont supprimé tous les renseignements concernant l'expéditeur et le destinataire de la correspondance, ce qui a dépouillé le document de son sens en l'absence de toute information contextuelle, d'autres sont intervenus de façon incomplète ou inadéquate en supprimant seulement les noms des fonctionnaires, mais en conservant le titre de leur poste et leurs coordonnées. Ces pratiques sont incompatibles avec les exigences des mesures législatives sur l'accès à l'information et sur la protection de la vie privée qui sont en vigueur ailleurs au Canada. La transparence et la responsabilité sont sacrifiées pour protéger un droit à la vie privée purement théorique ou hypothétique, ce qui est clairement contraire à l'intention du législateur. Les efforts absurdes que les fonctionnaires ont déployés pour supprimer des renseignements dont le public peut facilement prendre connaissance, comme le nom du président et chef de la direction d'Énergie NB, illustre bien la confusion qui règne par rapport aux intentions exprimées par la Cour dans les arrêts *Hayes* et *Barnett*. Si j'applique la *ratio* formulée par la Cour dans ces décisions conformément aux mesures législatives et en tenant compte des faits de la présente affaire, je dois conclure qu'il était superflu de supprimer dans les dossiers divulgués en l'espèce le nom du chef de la direction d'Énergie NB et d'autres hauts fonctionnaires de la société ou des renseignements susceptibles de les identifier, et j'ajoute que les renseignements supprimés devraient être communiqués au requérant.
21. Quand j'examine ce qui se passe dans d'autres ressorts pour jeter un peu de lumière sur la présente affaire, je constate que l'Ontario et la Colombie-Britannique ont toutes deux prévu, dans leur loi respective sur la protection de la vie privée et l'accès à l'information, que les renseignements qui concernent le nom d'une personne et ses coordonnées dans l'exercice de ses fonctions professionnelles ne sont pas des renseignements personnels<sup>6</sup>. La loi albertaine emprunte une démarche légèrement différente, car elle prévoit que cette information fait partie des renseignements personnels, mais elle accorde aux organismes publics le pouvoir discrétionnaire de divulguer les coordonnées au travail dans certaines circonstances, notamment si l'information est communiquée couramment dans le cours de leurs activités professionnelles<sup>7</sup>. Je pense que la démarche adoptée par d'autres provinces est

---

<sup>6</sup> *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, L.R.O. 1990, ch. F.31, par. 2(3); *Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, [RSBC] 1996, ch. 165, annexe I – Définition de l'expression « contact information ».

<sup>7</sup> *Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, R.S.A. 2000, ch. F-25, al. 40(1)bb.1).

riche d'enseignements et permet de poser la question évidente de savoir quels intérêts cherche-t-on à protéger en l'espèce? Quel droit à la vie privée les fonctionnaires ont-ils, en particulier ceux qui font partie de la haute direction, à l'égard de la correspondance qu'ils envoient et qu'ils reçoivent dans l'exercice de leurs fonctions professionnelles?

22. À mon avis, aucun des modèles susmentionnés qui autorisent la suppression des noms et des coordonnées des fonctionnaires ne permet de concilier convenablement l'obligation de faciliter l'accès à l'information gouvernementale et celle de protéger le droit à la vie privée des personnes concernées. Une façon plus valable et pratique d'appliquer la *Loi* en l'espèce serait de ne pas supprimer le nom et les coordonnées des hauts fonctionnaires.

## 5. Opinion et recommandations du ministère

23. En guise de réponse, le ministre a édité un dossier qui est constitué d'un échange de courriels entre le président et chef de la direction d'Énergie NB et un expert-conseil de l'extérieur. Ce document est apparemment exempté en vertu de l'alinéa 6g) de la *Loi*, car il contient des avis destinés au ministre.
24. Comme je l'ai déjà affirmé dans le cadre de plusieurs recommandations récentes, l'exemption prévue à l'alinéa 6g) a pour objet de protéger le caractère confidentiel des délibérations du Conseil exécutif et des fonctions d'élaboration des lois et des politiques. Par conséquent, seulement les documents ou les passages des documents qui contiennent des avis ou des recommandations à l'intention du ministre ou du Conseil exécutif sont protégés par cette exemption<sup>8</sup>. Cette disposition de la *Loi* doit être interprétée restrictivement et ne concerne pas les conseils en général ni les avis qui sont fournis par un expert-conseil ou un fonctionnaire à tout autre décideur<sup>9</sup>.
25. À mon avis, étant donné que le dossier de la réponse concerne une communication envoyée par courriel par une partie étrangère au président et chef de la direction d'Énergie NB, il ne peut pas donner ouverture à l'exemption prévue à l'alinéa 6g).

## 6. Suppressions supplémentaires dans les documents fournis par Énergie NB

26. Notre examen de la documentation à huis clos a révélé que le ministre avait supprimé d'autres renseignements dans les documents fournis par Énergie NB, y compris :

---

<sup>8</sup> *Joan Kingston c. Joan MacAlpine-Stiles, ministre des Services familiaux et communautaires*, NBRIOR-2006-04, par. 15; *T.N. c. Madeleine Dubé, ministre des Services familiaux et communautaires*, NBRIOR-2006-10, par. 12; *Daniel McHardie c. Brad Green, ministre de la Santé*, NBRIOR-2006-16, par. 39.

<sup>9</sup> *Joan Kingston c. Joan MacAlpine-Stiles, ministre des Services familiaux et communautaires*, NBRIOR-2006-04, par. 14.



- les noms, les titres des postes et les coordonnées des fonctionnaires, qu'il considérait comme des renseignements personnels;
  - une présentation en PowerPoint intitulée *Lepreau II* faite par le ministère de l'Énergie devant le Conseil de gestion dans laquelle des suppressions ont été effectuées par le ministre en vertu de l'alinéa 6c) et du sous-alinéa 6c.1)(ii);
  - une liste d'une page non datée énumérant des sujets de discussion à propos de *Lepreau II*, laquelle n'a pas été divulguée parce qu'il était impossible de la replacer dans son contexte.
27. Il convient de faire remarquer que la Société d'énergie du Nouveau-Brunswick est plus transparente que ce qu'autorise le ministre, ce qui illustre la nécessité de donner des précisions et des conseils supplémentaires sur la meilleure façon d'appliquer la *Loi* tout en conciliant adéquatement l'accès à l'information gouvernementale et la protection du droit à la vie privée des personnes concernées.

### **Recommandation**

28. **Compte tenu de ce qui précède, je recommande :**
- a. que le ministre donne une réponse valable à la partie de la demande du requérant qui avait besoin d'être précisée;**
  - b. que le ministre fournisse au requérant des copies non éditées des documents dans lesquels les noms, les titres des postes et les coordonnées des hauts fonctionnaires ont été supprimés.**

**Fait à Fredericton le mars 2009.**

---

**Bernard Richard, ombudsman**