

**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.,
Requérant

et :

Greg Byrne,
ministre des Finances,
Ministre

RECOMMANDATION

I. LES FAITS

1. Le présent recours, qui est daté du 8 juillet 2009, fait suite à une demande d'accès à l'information présentée par le requérant le 6 mai 2009 et reçue par le ministre le 11 mai 2009. Le requérant désirait obtenir toute l'information portant sur des paiements qui ont été effectués par le ministre des Finances à AbitibiBowater Inc. et à ses sociétés affiliées entre 1980 et 2009 inclusivement.
2. Le requérant est un avocat qui exerce le droit à Toronto.

3. Dans sa réponse datée du 10 juin 2009, le ministre a accordé un accès partiel à de nombreux documents pertinents. Vu que les paiements destinés aux ministères du gouvernement et effectués par ceux-ci sont traités par l'intermédiaire du Bureau du contrôleur, qui relève de la compétence du ministre, des documents pertinents de six ministères ont été trouvés. Étant donné que le requérant avait adressé la même demande à Entreprises Nouveau-Brunswick et au ministère des Ressources naturelles dans le but d'obtenir des réponses distinctes, le ministre s'est chargé de prendre contact avec le ministère de la Justice, le ministère de l'Environnement et le ministère de l'Éducation postsecondaire, de la Formation et du Travail dans le but de coordonner leurs réponses à la demande du requérant.
4. Certains renseignements n'ayant pas été divulgués en vertu des exemptions prévues aux alinéas 6a) et 6b) de la *Loi sur le droit à l'information* (« la *Loi* »), le requérant s'est pourvu en appel de la réponse du ministre.

II. DISPOSITIONS LÉGISLATIVES PERTINENTES

5. Les dispositions pertinentes de la *Loi sur le droit à l'information* sont les suivantes :
 - 1 Dans la présente loi
« particulier identifiable » désigne un particulier qui peut être identifié par le contenu de renseignements qui
 - a) comprennent son nom,
 - b) rendent son identité évidente, ou
 - c) sont susceptibles dans les circonstances d'être adjoints à d'autres renseignements qui comprennent son nom ou rendent son identité évidente.
 - « renseignement personnel » désigne un renseignement sur un particulier identifiable.
 - 6 Le droit à l'information conféré par la présente loi est suspendu lorsque la communication d'informations
 - a) pourrait entraîner la divulgation d'information dont le caractère confidentiel est garanti par la loi;
 - b) pourrait dévoiler des renseignements personnels concernant une autre personne.
6. Voici la disposition pertinente 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 se soit.

III. ANALYSE

7. Pour commencer, j'aimerais profiter de cette occasion pour aborder la notion de l'obligation de prêter assistance. Même si l'obligation de prêter assistance ne se trouve pas parmi les exigences de la *Loi* actuelle, j'en ai fait la promotion à titre de pratique exemplaire dans le cadre de précédentes recommandations, étant donné qu'elle fait partie de l'économie des mesures législatives sur l'accès à l'information dans d'autres ressorts.¹ L'obligation de prêter assistance sera prescrite par les dispositions de la toute nouvelle *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée* (« la nouvelle *Loi* »), qui doit entrer en vigueur au début de 2010. Sous la rubrique *Obligation de prêter assistance*, la nouvelle *Loi* édicte que « le responsable d'un organisme public fait tous les efforts possibles pour prêter assistance à l'auteur de la demande sans délai et de façon ouverte, précise et complète ».²
8. En l'espèce, j'ai été heureux de constater le degré de diligence dont le ministre a fait preuve dans les démarches qu'il a effectuées pour répondre à la demande du requérant.
9. Les documents pertinents demandés par le requérant étaient des renseignements codifiés sur des paiements. Sous leur forme originale dans la banque de données électroniques du ministère, ces renseignements ne contenaient aucune information qui aurait pu être déchiffrée par une personne qui ne connaît pas le système de codage. Pour répondre de façon valable à la demande du requérant, les membres du personnel du ministère se sont chargés de « décoder » les paiements afin de vérifier la nature et l'objet de chacun d'entre eux et de trouver chaque document de paiement qui pouvait être divulgué conformément à la *Loi*. Les démarches que le ministère a effectuées pour donner une réponse valable dans ce contexte sont dignes de mention.
10. De plus, afin de répondre à la demande du requérant, le ministre s'est occupé de recueillir de l'information auprès de trois autres ministères et de coordonner une réponse collective avec ceux-ci. Étant donné que les documents pertinents comprenaient des paiements traités par le Bureau du contrôleur pour le compte d'autres ministères, le ministre aurait pu faire suivre la demande aux autres ministères pour qu'ils y répondent individuellement, mais il a pris l'initiative de rassembler tous les renseignements pertinents afin de donner une réponse unique et complète au requérant.
11. Il peut y avoir des situations dans lesquelles un ministère ne devrait pas donner une réponse au nom d'un autre ministère,³ mais cette façon de

¹ *McHardie c. Nouveau-Brunswick (Bureau des ressources humaines)*, NBRIOR 2007-04, par. 6.

² *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée*, L.N.-B. 2009, ch. R-10.6, art. 9.

³ Voir notamment *Poitras c. Nouveau-Brunswick (Ministre de la Santé)*, NBRIOR-2009-11.

procéder n'apparaît pas problématique en l'espèce, étant donné que les documents pertinents relevaient de la compétence de plusieurs ministères. Même s'il incombe à chaque ministère de faire les vérifications nécessaires et d'autoriser les paiements, ces paiements sont traités par l'entremise du Bureau du contrôleur. Le Bureau du contrôleur et les ministères qui ont autorisé les paiements auxquels se rapportent les documents pertinents ont donc en leur possession des éléments d'information différents qui font partie des documents pertinents.

12. La présente affaire permet de conclure que dans les cas qui le permettent, les ministères peuvent répondre à des demandes d'accès à l'information en collaboration avec d'autres ministères lorsque plusieurs ministères possèdent parallèlement des documents pertinents. Même si la présente demande porte sur des renseignements financiers qui se trouvent en possession du Bureau du contrôleur et d'autres ministères, ce degré de collaboration peut être nécessaire pour répondre à certaines demandes d'information formulées en vertu de la *Loi*, car il existe une foule de programmes et d'initiatives interministériels qui ont été autorisés par le gouvernement.
13. De plus, au cours de notre examen, nous avons eu la possibilité de rencontrer des fonctionnaires des autres ministères pour passer en revue leurs réponses respectives. Nous n'avons donc aucune objection à ce que les ministères aient recours à cette démarche pour rationaliser et simplifier leurs réponses aux demandes d'accès à l'information dans les cas qui s'y prêtent.
14. J'ai également constaté que les fonctionnaires du ministère ne se sont pas confinés aux paramètres de la demande dans leurs recherches de dossiers qui étaient antérieurs au délai de conservation de six ans applicable aux documents financiers – que j'examinerai de façon plus approfondie ci-dessous – dans le but de donner une réponse exhaustive au requérant.
15. Même si les paramètres particuliers de l'obligation de prêter assistance devront être étoffés au cas par cas une fois que la nouvelle *Loi* sera en vigueur, je suis d'avis que les membres du personnel du ministère ont pris toutes les mesures raisonnables pour répondre valablement et complètement à la demande du requérant.
16. En terminant, je considère digne de mention le fait que ce travail a été accompli dans le délai de 30 jours qui est imparti par la *Loi*.

IV. CARACTÈRE CONFIDENTIEL GARANTI PAR LA LOI

17. Les ministères des Finances et de la Justice ont fait valoir que les documents pertinents qu'ils avaient en leur possession ne pouvaient pas être divulgués, parce que le caractère confidentiel de l'information qu'ils contenaient était garanti par la loi, au sens de l'alinéa 6a) de la *Loi*. Dans leurs réponses au

requérant, ni l'un ni l'autre des ministères n'a précisé la nature des documents pertinents ni les dispositions législatives qui garantissaient le caractère confidentiel de l'information demandée. Les deux ministères ont répondu à la demande comme suit :

[TRADUCTION] Votre demande a été rejetée, parce que le droit à cette information est suspendu en raison du fait que sa communication pourrait entraîner la divulgation d'information dont le caractère confidentiel est garanti par la loi, comme le prévoit l'alinéa 6a) de la *Loi sur le droit à l'information*.

A. RÉFÉRENCE À L'ALINÉA 6A) PAR LE MINISTÈRE DE LA JUSTICE

18. Le ministère de la Justice s'est prévalu d'un privilège prévu par la loi qui fait obstacle à la communication de tout renseignement se rapportant aux documents pertinents, y compris en ce qui concerne la nature des documents et la disposition législative sur laquelle il s'est appuyé, parce que la divulgation de ces renseignements contreviendrait à la disposition en question.
19. Même si je conviens qu'il s'agit d'une réponse quelque peu frustrante pour le requérant, j'ai notamment tenu compte, dans mon examen de cette affaire, des documents pertinents ainsi que de la disposition législative dont s'est prévalu le ministre et qui garantit le caractère confidentiel de l'information.
20. Étant donné que mon mandat m'interdit également de divulguer des renseignements confidentiels, je dois me contenter de confirmer que le ministère de la Justice a invoqué à bon droit le privilège prévu par la loi à l'égard des documents pertinents en sa possession.

B. RÉFÉRENCE À L'ALINÉA 6A) PAR LE MINISTÈRE DES FINANCES

21. Pour faire valoir l'exemption prévue par l'alinéa 6a), le ministère des Finances ne s'est pas prévalu d'un privilège d'origine législative, mais il a plutôt invoqué la pratique reconnue qui consiste à ne pas communiquer certains genres de renseignements qui se trouvent dans les documents de paiement afin d'en protéger le caractère confidentiel.
22. Lors de l'étude de l'exemption invoquée avec des fonctionnaires du ministère des Finances, il a été convenu que les ministères devraient fournir le plus de renseignements possible afin d'expliquer pourquoi l'information demandée est protégée par la loi lorsqu'ils invoquent l'exemption prévue à l'alinéa 6a). Théoriquement, les ministères qui se fondent sur cette exemption devraient être en mesure de donner une justification légale.
23. En l'espèce, le ministre a invoqué la *Loi sur la protection des renseignements personnels* (« LPRP »), car il était d'avis que les documents pertinents contenaient des renseignements personnels et que l'information demandée

était donc protégée par les dispositions de la LPRP. Le ministre n'a pas mentionné cette information dans sa réponse au requérant.

24. Je trouve assez inhabituel que le ministre ait invoqué le jeu combiné de l'exemption prévue à l'alinéa 6a) et de la LPRP, étant donné que l'exemption mentionnée à l'alinéa 6b) protège expressément le caractère confidentiel des renseignements personnels. Quoiqu'il en soit, je ne suis pas convaincu que la présente situation relève de l'une ou l'autre de ces exemptions, car j'estime que les renseignements en cause ne sont pas des renseignements personnels pour les raisons que j'énonce ci-dessous.
25. Le requérant désire obtenir tout renseignement sur les paiements versés à un certain nombre de sociétés par actions. Selon les définitions de l'expression « renseignements personnels » qui se trouvent dans la *Loi* et dans la LPRP, celle-ci désigne « un renseignement sur un particulier identifiable ». Une entreprise peut-elle être considérée comme un « particulier identifiable » au sens de la *Loi* et de la LPRP?
26. Cette question particulière n'a fait l'objet d'aucun précédent de la part de mon bureau ni de la Cour du Banc de la Reine, mais la Cour fédérale s'est prononcée à ce sujet dans le contexte de la *Loi sur l'accès à l'information*⁴ du Canada (« LAI ») et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* du Canada.⁵ Dans la décision qu'elle a rendue en 1996 dans l'affaire *Tridel*,⁶ la Cour a statué que Tridel, en tant que compagnie dotée de la personnalité morale, ne pouvait pas être considérée comme un « individu identifiable » au sens de la LAI, en raison de la définition de l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Voici comment la Cour s'est exprimée à ce sujet :

Ainsi donc, pour pouvoir se prévaloir de l'article 19, la Tridel Corporation doit d'une façon ou d'une autre répondre à la définition d'« individu identifiable » et, à cette fin, elle soutient que cette expression est très générale et qu'elle peut même viser une personne morale dotée des droits, pouvoirs et privilèges que possède une personne physique, pourvu qu'elle possède des caractéristiques distinctives suffisantes pour qu'on puisse la distinguer d'une masse commune. La SCHL soutient que les personnes morales n'ont ni race, ni religion, ni antécédents personnels, ni opinion et que les dispositions précitées ne concernent donc que les renseignements portant sur des personnes physiques.

Il n'y a aucun doute qu'un « individu identifiable » est un être humain, étant donné que seuls les êtres humains peuvent posséder toutes les caractéristiques et

⁴ *Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. 1985, ch. A-1.

⁵ *Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. 1985, ch. P-21.

⁶ *Tridel Corporation c. Société canadienne d'hypothèques et de logement*, (1996) 115 F.T.R. 185 (Fed T.D.).

particularités fort personnelles qui sont énumérées dans les dispositions précitées.⁷

27. La Cour a réexaminé cette question dans la décision qu'elle a rendue en 2003 dans l'affaire *Geophysical Service*. Citant sa décision antérieure dans l'affaire *Tridel*, la Cour a statué que des personnes morales ou des entités non constituées en personnes morales ne sont pas des « individus identifiables », au sens de la définition de l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.⁸
28. Étant donné que l'objet et l'esprit des régimes juridiques fédéral et provincial sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels sont similaires, je ne vois aucun motif de ne pas suivre l'analyse que la Cour fédérale a faite de cette question et de ne pas statuer qu'une entreprise n'est pas un particulier identifiable au sens de la *Loi* et de la LPRP. Je conclus donc que dans le présent contexte, le recours par le ministre à l'exemption de l'alinéa 6a) basée sur les dispositions de la LPRP en matière de confidentialité est mal fondé. Dans le même ordre d'idées, son recours à l'exemption prévue à l'alinéa 6b) serait également mal fondé à l'égard de l'information qui concerne une entreprise.
29. Étant donné que le recours par le ministre à l'exemption de l'alinéa 6a) basée sur les dispositions de la LPRP est mal fondé, je dois maintenant déterminer si l'information est susceptible d'être divulguée ou si elle est soustraite à la divulgation pour un motif différent.
30. Pour établir si les documents pertinents sont soustraits à la divulgation pour un motif différent, je dois tenir compte de leur nature. En l'espèce, les documents pertinents concernent des renseignements sur l'évaluation de biens réels d'un contribuable qui, semble-t-il, sont régis par la *Loi sur l'évaluation*.⁹
31. Dans l'affaire *Repap NB v. New Brunswick (Minister of Economic Development and Tourism)*, la Cour du Banc de la Reine était appelée à déterminer si le ministre avait à bon droit refusé de divulguer des renseignements en vertu de l'alinéa 6a), en invoquant les dispositions sur la confidentialité prévues aux paragraphes 12(1) et (4) de la *Loi sur l'évaluation*, en réponse à une demande que lui avait adressée une société constituée en corporation qui désirait obtenir tous les documents en possession du ministre concernant l'évaluation foncière de ses propres biens.¹⁰ La Cour a statué d'une part que l'information contenue dans le rôle d'évaluation et d'impôt pouvait

⁷ *Id.*, par. 23, au sujet de l'article 19 de la LAI, qui prévoit une exemption dans le cas des renseignements personnels, et de la définition de l'expression « individu identifiable » à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

⁸ *Geophysical Service Inc. c. Canada-Newfoundland Offshore Petroleum Board*, 2003 CFPI 507, par. 86.

⁹ *Loi sur l'évaluation*, L.R.N.-B. 1973, ch. A-14.

¹⁰ *Repap NB v. New Brunswick (Minister of Economic Development and Tourism)*, 1995 CanLII 4141 (NB Q.B.).

être divulguée et, d'autre part, que le directeur avait le pouvoir de communiquer d'autres renseignements à certaines conditions. Dans les deux cas, l'information n'était pas protégée contre la divulgation par l'alinéa 6a) de la *Loi*.¹¹

32. Mon examen des documents pertinents m'amène à conclure que les renseignements qu'ils contiennent ne font pas partie de l'information qui se trouve dans le rôle d'évaluation et d'impôt et qu'il revient donc au ministre de déterminer si elle peut être divulguée, conformément aux dispositions pertinentes de la *Loi sur l'évaluation*.
33. Étant donné que le ministre s'est fondé à tort sur la LPRP pour justifier son recours à l'exemption de l'alinéa 6a), je recommande que le ministre réévalue le recours à cette exemption à l'égard des documents pertinents en tenant compte des observations que j'ai faites ci-dessus au sujet des dispositions sur la confidentialité dans la *Loi sur l'évaluation*.
34. Quel que soit le fondement du recours à l'exemption prévue par l'alinéa 6a), il y a matière à amélioration, vu l'omission de donner les motifs pour lesquels les documents pertinents étaient protégés par cette exemption.
35. Les documents pertinents sont régis par une mesure législative qui énonce des lignes de conduite particulières sur l'information susceptible d'être divulguée dans certaines circonstances précises. Étant donné qu'aucune des deux lois ne prévoit que les dispositions sur la confidentialité de la *Loi sur l'évaluation* ont préséance sur celles de la *Loi*, je ne vois pas pourquoi le ministre ne pourrait pas fournir de l'information au sujet de la nature des renseignements et du motif légal qui justifie le recours à l'exemption prévue à l'alinéa 6a) en présence de documents pertinents de cette nature. En règle générale, les ministères devraient fournir ce renseignement lorsqu'ils rejettent une demande d'information, à moins qu'il leur soit expressément interdit de le faire, comme c'était le cas pour les documents pertinents qui étaient en possession du ministère de la Justice.
36. En terminant, le fait de donner les motifs qui justifient et clarifient le recours par les ministères à l'exemption prévue à l'alinéa 6a) contribue à l'application responsable et transparente des exemptions et aide les demandeurs à comprendre pourquoi certains renseignements ne sont pas communiqués. Selon la situation, cette information peut également être utile au demandeur qui est désireux d'obtenir des éclaircissements et qui veut savoir comment être plus précis lorsqu'il présentera des demandes semblables à l'avenir.

¹¹ *Id.*, page 6.

V. RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

37. Certains des documents fournis par le ministère de l'Éducation postsecondaire, de la Formation et du Travail ont été édités avant leur divulgation dans le but de protéger des renseignements personnels, au sens de l'alinéa 6b) de la *Loi*. Les renseignements édités comprennent les noms d'employés du ministère ainsi que le nom d'un employé de l'une des sociétés affiliées.
38. Même si j'ai déjà exprimé l'opinion que les noms des fonctionnaires agissant dans l'exercice de leurs fonctions ne sont pas des renseignements personnels pour les besoins de l'application de l'alinéa 6b),¹² la Cour du Banc de la Reine a statué différemment en 2007 dans l'affaire *Hayes*.¹³ Étant donné que la Cour s'est prononcée définitivement sur cette question, je ne suis pas en mesure de recommander que les noms édités soient divulgués.
39. En ce qui concerne le nom de l'employé de la société affiliée, je suis convaincu qu'il constitue un renseignement personnel au sens de l'alinéa 6b) et qu'il a été supprimé à bon escient du document en question.

VI. DOCUMENTS FINANCIERS DÉTRUITS

40. La demande du requérant concernait des documents financiers produits sur une période de 29 ans. Toutefois, le tableau de conservation des documents du ministère prévoit que les documents financiers sont conservés pendant six ans en plus de l'année en cours, ce qui signifie que tous les documents sur papier antérieurs à l'année financière 2002-2003 ont été détruits, conformément aux directives du tableau de conservation de documents.
41. Comme je l'ai mentionné ci-dessus, les fonctionnaires auraient pu s'en tenir aux consignes susmentionnées dans leurs recherches de documents pertinents, mais ils ont pris l'initiative de pousser plus loin leurs recherches au moyen d'un vieux système informatique dans lequel des renseignements sur les paiements effectués entre 1999 et 2001 n'avaient pas été supprimés.
42. Dans ces circonstances, je suis convaincu que la recherche de documents pertinents a été exhaustive et que les renseignements périmés sur les paiements ont été supprimés en conformité avec le tableau de conservation de documents du ministère.

¹² *Barnett c. Dubé*, NBRIOR 2006-06; *McHardie c. Green*, NBRIOR 2006-16.

¹³ *Hayes c. Nouveau-Brunswick (Affaires intergouvernementales et Relations internationales)*, 2007 NBBR 47.

VII. CONCLUSION

43. **Compte tenu des mesures législatives pertinentes et de la nature de l'information en cause, je conclus que les passages édités des documents divulgués au requérant ont été supprimés à bon droit et que les motifs de confidentialité ont été invoqués à bon escient par le ministre de la Justice, le ministre de l'Environnement et le ministre de l'Éducation postsecondaire, de la Formation et du Travail.**
44. **Je recommande que le ministre des Finances réexamine les motifs qu'il a invoqués pour refuser de divulguer l'information demandée en vertu des dispositions sur la confidentialité de la *Loi sur l'évaluation*.**
45. **Par ailleurs, je suis convaincu que les renseignements qui ont été communiqués en l'espèce constituent une divulgation franche et exhaustive de tous les documents que le ministre avait en sa possession relativement à cette demande.**

Fait à Fredericton le 11 décembre 2009.

Bernard Richard, ombudsman