

**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 :**                    **Daniel McHardie,**  
le requérant,

**Et :**

**Joan MacAlpine-Stiles,**  
**ministre du Tourisme et des Parcs,**  
la ministre.

[TRADUCTION]

**RECOMMANDATION**

1. Le présent recours, déposé le 23 mai 2006, découle d’une demande d’accès à l’information faite par le requérant et datée du 24 février 2006. Le requérant, Daniel McHardie, est correspondant principal à l’Assemblée législative pour le *Times & Transcript*, le quotidien de la région du Grand Moncton. La demande d’accès du 24 février 2006 est succincte; en voici le texte intégral :

Je demande l’information suivante en vertu de la *Loi sur le droit à l’information* :  
une copie du document intitulé *New Brunswick Provincial System and Review Process*. [traduction]

2. La réponse de la ministre, datée du 3 mars 2006, contient l’extrait pertinent suivant :

Sachez que, conformément à l’alinéa 6g) de la *Loi sur le droit à l’information*, le ministère du Tourisme et des Parcs est incapable de vous fournir copie du rapport

intitulé *New Brunswick Provincial System and Review Process*, car, premièrement, ce document est considéré comme un document interne du gouvernement, et, deuxièmement, ses recommandations spécifiques n'ont pas été présentées au gouvernement aux fins d'examen.

3. Le 14 juin 2006, j'ai rencontré des fonctionnaires du ministère et j'ai reçu des éclaircissements sur la position de la ministre. Le document en question est un rapport préliminaire faisant suite à un examen interne approfondi du ministère au sujet des huit parcs provinciaux du Nouveau-Brunswick. L'étude a été entreprise en août 2004 et avait pour mandat d'évaluer individuellement chaque parc et de faire des recommandations générales pour assurer la viabilité financière de l'ensemble du réseau des parcs. Un rapport préliminaire a été terminé en novembre 2005. Toutefois, avant que le processus puisse être terminé, des initiatives lancées par le gouvernement mettaient en œuvre certaines des recommandations et modifiaient les bases sur lesquelles s'appuyaient les autres recommandations. En conséquence, le rapport n'a jamais eu de version finale, et sa présentation au gouvernement aux fins d'étude n'a jamais été autorisée. Le sous-ministre a également confirmé qu'il n'est pas prévu à l'heure actuelle de remettre en marche le processus d'examen.
4. Sur demande, les fonctionnaires du ministère ont accepté d'examiner le rapport préliminaire pour voir quelles parties décrivent le contexte factuel sans formuler des avis ou des recommandations, car il a été admis que ces extraits du rapport pourraient être divulgués de toute façon. Par la suite, j'ai reçu le 19 juin 2006 deux copies du rapport; la première contenait le texte intégral du rapport préliminaire du 30 novembre 2005, tandis que la deuxième est une version abrégée contenant seulement l'information factuelle, sans avis ni recommandations.
5. Le rapport préliminaire semble compter 42 pages et contient 58 recommandations; 27 d'entre elles concernent l'ensemble du réseau des parcs, et les autres visent spécifiquement l'un ou l'autre des parcs du réseau. La partie retouchée du rapport dont la divulgation est acceptée consiste en 16 pages comprenant le sommaire ainsi qu'une introduction et une analyse générales portant sur l'ensemble du réseau des parcs, qui ont été fournies sans aucune suppression à l'exception de deux paragraphes provenant de la conclusion du sommaire ainsi que de la description en style télégraphique de chacun des parcs provinciaux.
6. Les parties supprimées comprennent uniquement les rubriques énonçant chaque recommandation à l'intention de la ministre, suivies de quelques paragraphes expliquant les raisons de la recommandation. Les seules autres parties expurgées du rapport sont des analyses FFPM d'une page ou deux pour chaque parc.

7. Les questions qui ressortent de la présente requête peuvent se résumer comme suit. 1) L'exemption prévue à l'alinéa 6g) s'applique-t-elle au texte intégral du rapport, ou les renseignements factuels peuvent-ils être séparés du rapport et divulgués? 2) L'analyse FFPM constitue-t-elle un avis ou une recommandation à la ministre? 3) L'exemption prévue à l'alinéa 6g) s'applique-t-elle à un rapport préliminaire qui n'a pas été et ne sera pas présenté au gouvernement aux fins d'examen?
8. L'alinéa 6g) de la *Loi* dispose ce qui suit :
6. Le droit à l'information conféré par la présente loi est suspendu lorsque la communication d'informations :
- [...]
- g) pourrait entraîner la divulgation d'avis ou de recommandations faites à un ministre ou au Conseil exécutif[.]
9. Les deux premières questions sont assez simples. Au Nouveau-Brunswick, la pratique constante a été d'enlever les extraits de rapports ou de documents du gouvernement qui visent à donner des avis ou à faire des recommandations à un ministre ou au Conseil exécutif, lorsque l'information contient seulement des renseignements factuels et peut être séparée du reste du document sans divulguer les recommandations ou avis offerts<sup>1</sup>. En l'espèce, la ministre a indiqué des extraits importants du rapport préliminaire qui peuvent être divulgués pour ce motif. Je recommanderais que ces extraits du rapport, qui se trouvent dans la version datée du 16 juin 2006, soient divulgués au requérant.
10. Pour la même raison, je recommanderais aussi que l'analyse FFPM effectuée pour chaque parc soit également divulguée au requérant. Comme les renseignements factuels eux-mêmes, l'analyse FFPM peut aider à défendre les recommandations présentées. De plus, de par sa nature même, l'analyse FFPM est un moyen d'évaluation qui est fondé sur des opinions au lieu d'être purement factuel. Toutefois, je n'hésite pas à considérer cette information comme une partie de l'information factuelle qui étaye les recommandations formulées plutôt que comme une information qui peut et devrait être exemptée à titre d'avis ou de recommandation à la ministre ou au Conseil exécutif. La divulgation de l'analyse FFPM apporte des renseignements concernant la situation sur place, mais elle ne révèle rien sur les recommandations ou avis communiqués à la ministre sur la politique qu'il faudrait suivre concernant les parcs provinciaux.
11. La troisième question est plus complexe. La ministre soutient que le rapport est exempt pour le motif que, s'il était communiqué, il « pourrait entraîner la

---

<sup>1</sup> *Cimon c. (Minister of Municipal Affairs)* (1984), 51 R.N.-B. (2<sup>e</sup>) 148 (C.B.R.), motifs du juge Stevenson; *Weir c. New Brunswick (Minister of Health and Community Services)* (1993), 131 R.N.-B. (2<sup>e</sup>) 422 (C.B.R.), motifs du juge Russell; *Joan Kingston c. Ministre de la Santé*, NBRIOR-06-13, 18 mai 2006.

divulgarion d'avis ou de recommandations faites à un ministre ou au Conseil exécutif ». En même temps, la ministre admet dans sa réponse au requérant que le document est considéré comme « interne » et que ses recommandations spécifiques n'ont pas été présentées au gouvernement aux fins d'examen. De plus, le sous-ministre m'a confirmé qu'il n'existe aucun plan visant à produire une version définitive du document ni à ce que le gouvernement s'y intéresse davantage.

12. La question se pose donc : un rapport préliminaire de cette nature peut-il être visé par l'exemption prévue à l'alinéa 6g)? Je reconnais que l'objectif général de la *Loi* est de codifier le droit d'accès à l'information que détient le gouvernement, et non de codifier le droit du gouvernement d'y refuser l'accès.<sup>2</sup> Mon opinion personnelle est que l'élaboration des politiques concernant les parcs provinciaux et l'administration publique de ceux-ci bénéficieraient grandement d'une large diffusion et d'une discussion publique des nombreuses recommandations désignées par les fonctionnaires du ministère comme moyens possibles d'améliorer le réseau des parcs provinciaux. John Stuart Mill, dans son traité classique intitulé *De la liberté*, que j'ai cité ailleurs, préconise une vision énergique de la liberté d'expression comme principe fondamental de la démocratie libérale<sup>3</sup>. D'après Mill, la société doit favoriser une discussion et un débat publics ainsi que la libre circulation de l'information et des opinions sur toute question d'importance publique, car c'est le moyen le plus sûr de discerner la vérité et d'en arriver à la meilleure décision possible. Les lois sur le droit à l'information au Canada sont fondées sur les mêmes principes.
13. Je reconnais également qu'il faut donner à la *Loi sur le droit à l'information* une interprétation large et libérale conforme avec son objectif et que les exemptions prévues par la *Loi* devraient s'interpréter de façon restrictive. Toutefois, l'exemption en question est importante; elle régit et protège la libre communication de l'information au sein du gouvernement dans l'exercice de ses fonctions législatives et réglementaires. L'alinéa 6g) protège le dialogue libre et franc entre les ministres et la fonction publique quant aux affaires qu'un ministre ou le Cabinet peut être appelé à décider. Du fait que ces échanges sont à l'abri de la divulgation, le public est assuré que les ministres recevront du personnel de leurs ministères la vérité vraie et que tous les aspects d'une proposition d'intérêt public donnée pourront être librement débattus, approfondis et analysés sans être entravés par la circonspection intéressée, les convenances ou les intérêts politiques étroits qui pourraient prévaloir si le contenu des délibérations était sujet à divulgation.

---

<sup>2</sup> *Weir*, susmentionné, qui cite, en marquant son approbation, *The Information Commissioner c. Minister of Employment and Immigration*, 11 C.P.R. (3<sup>e</sup>) 81, p. 86.

<sup>3</sup> John Stuart Mill, *On Liberty*. Première édition, 1859; réimpression par Elizabeth Rapaport, éditrice, Indianapolis, Hackett Publishing Co. Inc. 1982, p. 15-20; traduction française de Gilbert Boss, Grand Midi, Zurich, 1987, 2004, cité dans *McHardie c. Ministre de la Santé*, NBRIOR-06-16, 20 juin 2006.

14. J'admets que l'exemption est davantage tributaire de Machiavel que de Mill. Dans un monde parfait habité par des êtres humains parfaits, l'opinion de Mill pourrait être parfaitement acceptable. Les ministres et les fonctionnaires des ministères déclareraient publiquement leurs opinions, même s'ils n'étaient pas d'accord, et les défendraient au meilleur de leurs capacités, la presse les rapporterait et les commenterait, un débat public s'ensuivrait, et la vérité ressortirait. En pratique, toutefois, les fonctionnaires des ministères sont subordonnés aux sous-ministres, lesquels sont nommés par le Cabinet à titre amovible, et les ministres eux-mêmes sont élus par les gens de leurs circonscriptions. Chaque intervenant pourrait chaque jour se tenir sur ses gardes pour toutes sortes d'autres raisons que le désir d'exprimer une opinion honnête.
15. C'est pourquoi, en pratique, l'Assemblée législative a opté pour une démarche équilibrée favorisant dans la plus grande mesure possible la transparence publique et une administration ouverte tout en réservant aux ministres le droit de ne pas divulguer les documents qui alimentent leur propre processus de délibération et leur prise de décisions. Les politiques et opinions du gouvernement sont largement diffusées. Les documents, créés à toutes les instances de décision, qui alimentent le processus décisionnel des ministres ou du Cabinet au moyen d'avis ou de recommandations, peuvent être divulgués si les avis et recommandations qu'ils contiennent peuvent en être séparés.
16. À mon avis, l'exemption prévue à l'alinéa 6g) vise à protéger le caractère confidentiel du Cabinet et la fonction d'élaboration de la législation et des politiques. Les cours d'appel au Canada ont donné à des dispositions semblables de la législation concernant le droit à l'information une interprétation restrictive, qui limite l'application de l'exemption au produit du travail préparé à l'appui du processus délibératif du Cabinet ou de la fonction décisionnelle du ministre<sup>4</sup>. Cela n'est pas incompatible avec l'approche d'interprétation antérieure des cours du Nouveau-Brunswick, qui ont interprété l'exemption de façon large pour englober les documents d'information et le produit du travail qui ne s'adressaient peut-être pas spécifiquement au Cabinet ou à un ministre, mais qui informent et appuient tout de même le processus décisionnel<sup>5</sup>.
17. Par extension, la meilleure optique concernant l'application de l'exemption est qu'elle devrait protéger le produit du travail qui était destiné au bureau d'un ministre ou au Cabinet mais n'y a finalement pas été envoyé parce que le Cabinet a donné entre-temps des directives d'intérêt public ou pour d'autres raisons. Je ne peux voir aucune raison impérative pour laquelle la ministre n'exercerait pas son pouvoir discrétionnaire pour divulguer le rapport en

---

<sup>4</sup> *Ministry of Transportation c. Consulting Engineers of Ontario*, 26 septembre 2005, Cour d'appel de l'Ontario, dossier C42061, motifs du juge d'appel Juriansz.

<sup>5</sup> *Maritime Highway Corp. c. Nouveau-Brunswick (ministre des Transports)*, [1998] A.N.-B. n° 299, motifs du juge Turnbull (C.B.R.N.-B.).

question; toutefois, je crois qu'il existe des motifs d'intérêt public impératifs, ainsi qu'une exemption d'origine législative, en raison desquels elle ne devrait pas être contrainte de le faire. En conséquence, je ne peux pas recommander une divulgation plus large en l'espèce.

18. Une dernière remarque à cet égard est que, contrairement aux autres lois sur l'accès à l'information au Canada, la *Loi sur le droit à l'information* ne prévoit aucune limite précise à la durée de l'exemption des « avis de fonctionnaires », prévue à l'alinéa 6g). Dans d'autres lois, des exemptions semblables s'appliquent parfois pour une durée maximale de 5 ou 10 ans. À mon avis, l'absence d'une durée maximale ne veut pas dire que l'exemption est de durée illimitée au Nouveau-Brunswick : en fait, aux termes du paragraphe 10(8) de la *Loi sur les archives*, de tels documents peuvent être consultés par le public s'ils existent depuis 20 ans. Bien que la question de savoir si l'alinéa 6g) s'applique pendant 20 ans n'est pas résolue, l'espèce porte sur une requête faite en février 2006 et visant l'accès à un document préliminaire qui existe depuis novembre 2005, et il est évident que l'exemption s'applique encore après un laps de temps si bref.
19. **Donc, pour résumer, je recommande que les parties retouchées du rapport daté du 16 juin 2006 soient divulguées au requérant. Je recommande aussi que l'analyse FFPM présentée pour chaque parc soit également divulguée. Bien que la ministre ait toujours le pouvoir discrétionnaire de divulguer le reste du rapport ou n'importe quelle de ses parties, il n'existe aucun motif qui me permettrait de recommander qu'elle n'invoque pas, à l'égard du reste du rapport, l'exemption prévue à l'alinéa 6g).**

Fait à Fredericton, au Nouveau-Brunswick, le 26 juin 2006.

---

Bernard Richard, ombudsman