

**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 : **Cory Ryan**
le requérant;

Et :

Mary Schryer,
Ministre du Développement social,
la ministre.

RECOMMANDATION

1. Le présent recours a été déposé auprès du Bureau de l’ombudsman, le 18 avril 2008. Le requérant, Cory Ryan, est un avocat établi à Fredericton, qui représentait l’un de ses clients. Il a présenté une demande en vertu du droit à l’information, le 11 mars 2008 et a obtenu une réponse de la ministre datée du 7 avril 2008. La réponse de la ministre établit nettement le contenu de la demande et les exemptions invoquées ci-dessous :

[TRADUCTION] Dans votre lettre, vous avez demandé de l’information « ...concernant toute plainte faite au ministère des Services familiaux et communautaires ou toute enquête menée par celui-ci relativement aux foyers de soins spéciaux; en particulier, vous avez demandé de l’information se rattachant à la Résidence O’Bons Soins de Shediac (Nouveau-Brunswick) et au Manoir Notre-Dame de Moncton (Nouveau-Brunswick) ».

Vous avez demandé également si le ministère avait « ... reçu des plaintes concernant ces foyers de soins spéciaux et s’il avait mené des enquêtes ». Vous avez demandé en outre « ... tous les documents générés par votre ministère relativement aux enquêtes et aux rapports de plaintes contre ces établissements ». Vous avez ensuite demandé « ... les rapports faits ou les notes prises à la réception de ces plaintes ou durant la réalisation de ces enquêtes ».

Cette partie de votre demande concernant des renseignements susceptibles d'être communiqués conformément à la *Loi sur le droit de l'information* porte sur la question de savoir si le ministère a reçu des plaintes au sujet des foyers de soins spéciaux désignés nommément et s'il a mené des enquêtes sur ces plaintes. Nous pouvons confirmer que nous avons reçu des plaintes et mené des enquêtes.

Nous communiquons également l'information fournie par votre cliente, ... de même que les réponses que nous lui avons données, bien que nous ayons expurgé les noms ou les renseignements identificateurs au sujet de particuliers identifiables, conformément aux alinéas 6a) et b) de la *Loi sur le droit à l'information*.

Nonobstant votre renvoi au paragraphe 27(3) de la *Loi sur les services à la famille*, je dois refuser votre demande portant sur l'autre information, étant donné que le paragraphe 27(3) ne supprime pas les autres protections des renseignements que prévoit la législation.

Permettez-moi d'attirer votre attention sur les dispositions de la *Loi sur le droit à l'information*, en particulier les alinéas 6a) et b), à savoir :

- 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;

Cette information est protégée conformément au paragraphe 27(3) de la *Loi sur les services à la famille*, à savoir :

27(3) Tout exposé, toute déclaration ou preuve qu'une personne présente à la demande du Ministre conformément au paragraphe (1) sont confidentiels et réservés à l'information du Ministre et, sauf utilisation lors d'une procédure judiciaire, ils ne peuvent être examinés sans l'autorisation écrite du Ministre.

Cette information est protégée également en vertu des dispositions de l'article 11 de la *Loi sur les services à la famille* :

11(1) Tout renseignement, à caractère documentaire ou autre, que le Ministre ou toute autre personne obtient au sujet de toute personne ou de toute affaire visée par la présente loi, est confidentiel dans la mesure où le fait de le communiquer tendrait à dévoiler l'identité d'une personne et à révéler sur elle des renseignements personnels.

11(2) Le Ministre ne doit pas autoriser la communication de renseignements confidentiels à quiconque sans le consentement de la personne qui les a fournis et de celle qu'ils concernent.

En outre, conformément au paragraphe 1(3) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, un particulier est identifiable si des renseignements comprennent son nom ou rendent son identité évidente, ou que l'information en

soit n'inclut pas son nom et ne rend pas son identité évidente, mais elle est susceptible dans les circonstances d'être rattachée à d'autres renseignements qui comprennent son nom ou rendent son identité évidente.

Nous nous abstenons également de communiquer les avis ou recommandations préparés pour la ministre qui ne sont pas susceptibles d'être communiqués conformément à l'alinéa 6g) de la *Loi sur le droit à l'information*.

2. Le 15 mai 2008, mes agents ont pu rencontrer les représentants du ministère et ont mené un examen des dossiers qu'ils avaient sortis afin de répondre à la demande du requérant. La plupart du contenu des dossiers a été jugé constitué des documents irrecevables. Le contenu d'une partie des documents recevables établis n'a pas été communiqué sur la base des exemptions invoquées qui sont énoncées dans la réponse de la ministre. Je veux d'abord traiter de certains des documents qui ont été jugés irrecevables.
3. Il me semble que le ministère ait donné une interprétation restrictive au libellé de la demande d'accès. Par exemple, le ministère s'est concentré sur les termes « plaintes » et « enquêtes ». Donc, les questions qui découlent de vérifications au hasard, de rapports d'incident, d'inspections annuelles ou de vérifications surprises des établissements en question ne sont pas consignées dans la catégorie des documents recevables. Dans la même veine, les documents fournissant des détails sur les résultats et les observations ayant trait au fonctionnement des établissements en question dans les déclarations et les rapports annuels n'ont pas été jugés recevables. Les commentaires au sujet de ces établissements qui ont été formulés dans le cadre d'examens généraux des services du ministère n'ont pas été examinés soigneusement non plus comme documents recevables. Donc, même si seulement une poignée de plaintes individuelles de résidents dans les registres d'événements ont été examinées soigneusement en tant que documents recevables assujettis à la *Loi*, il existe en fait de nombreux autres documents qui auraient pu avoir été divulgués en partie ou au complet.
4. La difficulté dans de tels cas réside dans le fait de savoir quels documents se rattachent en réalité à la demande d'accès. Le critère dans de telles affaires doit forcément être assorti d'un seuil de recevabilité relativement bas. Le coordonnateur du droit à l'information n'est pas tenu d'évaluer la pertinence comme un juge pourrait le faire dans une instance civile. La barre est quand même moins élevée en ce qui concerne le critère. Le droit général proclamé en vertu de la *Loi* est un droit d'accès. On présume que tous les documents du gouvernement sont accessibles. La non-divulgaration est l'exception et non pas la règle. L'approche dans de telles questions devrait consister en fait à offrir de soumettre à l'examen tous les documents que le gouvernement possède, ce qui aiderait à éclairer l'objet de la demande du requérant. L'approche dans la plupart des autres administrations canadiennes a été bien établie par la pratique des bureaux des commissaires à l'information et dans l'administration gouvernementale.

5. Le traitement d'une réponse à une demande d'accès au Canada commence habituellement par une recherche consciencieuse et poussée des documents recevables. Le ministre intimé dresse habituellement un index des documents conformément à une forme établie. Le plus souvent, la forme de l'index des documents n'est pas établie dans une loi ou un règlement. Il s'agit plutôt d'une question de pratique établie par les bureaux des commissaires et les organismes centraux du gouvernement, qui voient à l'application des lois concernant le droit à l'information. Les sites Web des bureaux des commissaires présentent des exemples d'index de documents¹. À tout le moins, l'index de documents devrait mentionner la page à laquelle se trouve le document, indiquant ainsi sa longueur, une brève description du document, l'article de la loi qui s'applique à une exemption invoquée à l'égard du document et un commentaire ou une explication de l'application de l'exemption.
6. Après avoir été établi, l'index de documents offre habituellement un excellent outil pour la médiation des différends entourant l'accès. Les demandes d'accès peuvent être clarifiées, les requérants peuvent aller droit au document ou aux documents qu'ils recherchent et les délais de réponse et les frais de photocopie peuvent être limités au minimum. L'index offre également une base et une démarche à l'ombudsman ou au commissaire relativement à l'examen des dossiers, en plus d'accélérer le processus à cette étape dans les cas pertinents.
7. Dans la décision *McHardie c. Ministre du Bureau des ressources humaines* (NBRIOR-07-04), j'ai traité longuement des préoccupations qui se présentent si on ne demande pas qu'une demande d'accès soit clarifiée. Il y a toujours un risque que la réponse à une demande d'accès fondée sur une interprétation trop littérale ou limitée du contenu de la demande d'accès se traduise par la non-divulgaration de renseignements pertinents. Il incombe au coordonnateur du droit à l'information de se prémunir contre ce danger, en aidant le requérant à cadrer ou à reformuler la demande d'accès pour clarifier et confirmer l'objet de sa demande.
8. En l'espèce, je trouve généralement que les exemptions invoquées à l'égard des documents recevables sont appliquées comme il se doit. Cependant, les registres d'événements du profil IPVR pour les 17 et 18 juillet 2006 auraient dû avoir été divulgués après en avoir expurgé les renseignements identificateurs, en plus de l'information communiquée. En outre, l'exemption invoquée en application de l'alinéa 6g) à l'égard du document du 3 décembre 2001 portant le timbre « Avis à la ministre » ne s'applique pas correctement, car la note de synthèse a été présentée à titre d'information seulement; ni la première page ni la deuxième page ne présentent des mesures ou des options stratégiques pour la délibération de la ministre.
9. Pour ce qui est des exemptions invoquées en application de l'alinéa 6a), soit l'information dont le caractère confidentiel est autrement protégé par la loi, la

¹ Se reporter par exemple à la publication intitulée *Helpful Tips* de la Saskatchewan : <http://www.oipc.sk.ca/webdocs/Helpful%20Tips.%20December%2010.%202007.pdf>

ministre a soustrait à la communication toute l'information qui lui a été divulguée conformément au paragraphe 27(1) de la *Loi sur les services à la famille*. Selon l'interprétation de la ministre, ces rapports de tiers constitueraient le gros de l'information demandée par le requérant, en particulier si on applique à la demande d'information l'interprétation limitée que lui a donnée la ministre. À mon avis, une application équilibrée de la *Loi sur le droit à l'information* et des dispositions concernant la protection des renseignements de la *Loi sur les services à la famille* requiert un examen attentif des détails. La ministre doit prendre soin dans sa réponse d'exclure seulement les documents ou les parties des documents qui tombent sous le coup de l'exemption prévue au paragraphe 27(3).

10. L'article 27 de la *Loi sur les services à la famille* offre une garantie du caractère confidentiel des documents et des personnes qui signalent de l'information à la ministre des Services familiaux pour l'aider dans sa tâche d'enquêter sur des infractions possibles à la réglementation concernant les centres de placement communautaire. L'exemption s'applique seulement à l'information fournie à la ministre en réponse à la demande de cette dernière dans le cadre d'une enquête en vertu du paragraphe 27(1). Pour prouver l'exemption, la ministre devrait être en mesure de démontrer 1) qu'une enquête en vertu du paragraphe 27(1) était en cours au moment où le document a été créé; 2) que le document a été fourni à la ministre durant cette enquête; et 3) que le document a été fourni à la ministre en réponse à une demande formulée dans le cadre de son enquête. La disposition concernant le caractère confidentiel ne s'étend pas plus loin et ne peut pas être utilisée pour invoquer une exemption en vertu de l'alinéa 6a) dans toute autre circonstance. La ministre doit prouver que l'exemption s'applique.
11. Finalement, mon examen des documents du ministère en l'espèce laisse indiquer que d'autres documents recevables auraient dû avoir été déterminés et divulgués, dont les documents suivants :

Le 5 novembre 2001 – Note de synthèse à l'intention du ministre Mockler (les 7 premiers paragraphes pourraient être divulgués et le dernier paragraphe comprenant les recommandations pourrait en être expurgé).

Le 10 novembre 2004 – Lettre du ministre Huntjens au Manoir Notre-Dame concernant une infraction au règlement ayant trait au nombre de résidents qui dépasse la limite fixée dans le permis.

Le 21 juin 2004 – Plainte indiquée dans le passage du rapport du 7 mars 2007.

Le 3 décembre 2004 – Rapport sur les vérifications au hasard provenant du registre d'événements du profil IPVR.

Le 10 décembre 2004 – Plainte au sujet du personnel qui retourne travailler trop tôt après une blessure.

Janvier 2005 - Rapport d'évaluation non daté après l'inspection annuelle du 5 janvier 2005 du Manoir Notre-Dame.

Février 2005 – Rapport d'évaluation non daté après l'inspection annuelle du 23 février 2005 des Résidences O'Bons Soins, menée par le ministère.

Le 9 mai 2005 – Courriel à la direction du ministère faisant état de problèmes avec des lits non autorisés aux Résidences O'Bons Soins.

Le 9 juin 2005 – Courriel interne parmi le personnel des établissements résidentiels pour adultes concernant les Résidences O'Bons Soins et le Manoir Notre-Dame.

Le 4 avril 2005 – Courriel provenant du personnel des établissements résidentiels pour adultes au gestionnaire du ministère concernant une ébauche de lettre portant sur les permis temporaires aux exploitants qui utilisent des lits non autorisés.

Le 29 avril 2005 – Réponse du gestionnaire du ministère au courriel du 4 avril avec les documents joints comme ébauche en réponse au problème des lits non autorisés.

Le 9 juin 2005 – Lettre de la coordonnatrice régionale des établissements résidentiels pour adultes aux Résidences O'Bons Soins concernant le nombre de résidents.

Le 14 juin 2005 – Extrait concernant les Résidences O'Bons Soins et le Manoir Notre-Dame provenant d'un rapport sur les lits non autorisés.

Le 6 septembre 2005 – Lettre aux Résidences O'Bons Soins portant sur le renouvellement du permis.

Le 22 février 2007 – Plainte au sujet de l'administrateur du Manoir Notre-Dame qui rabaisse les résidents.

Le 27 février 2007 – Rapport sommaire d'une page de la visite d'inspection.

Le 7 mars 2007 – Registre d'événements, en particulier les données saisies pour les Résidences O'Bons Soins le 15 décembre 2004, le 19 janvier 2005 et le 13 janvier 2006.

Le 10 juillet 2007 – Registre d'événements provenant du passage du profil d'événements du 23 mars 2008.

Le 18 décembre 2007 – Rapport d’incident concernant le décès d’un résident du Manoir Notre-Dame qui a gelé dans un banc de neige (les renseignements personnels peuvent en être expurgés).

Dates diverses – 10 pages de courriels internes et de coupures de presse et note de synthèse portant sur le décès en décembre 2007 d’un résident du Manoir Notre-Dame (les renseignements personnels peuvent en être expurgés).

Le 24 janvier 2008 – Courriel interne concernant la demande d’une famille d’un résident au Manoir Notre-Dame portant sur une surveillance 24 heures sur 24 (les renseignements personnels peuvent en être expurgés).

12. **Je recommande que les documents ci-dessus soient divulgués au requérant après en avoir expurgé les renseignements personnels, et que la divulgation des autres renseignements recommandés au paragraphe 8 de ces raisons soit faite.**
13. **À la lumière du délai qui s’est écoulé depuis la présentation de la requête, je recommanderais en outre que la ministre réponde aux recommandations ci-dessus aussi rapidement que possible, et ce, au plus tard le 17 octobre 2008.**

Fait à Fredericton, le 17 septembre 2008.

Bernard Richard, ombudsman