



Rapport des conclusions : 22/23-AP-064
Ministère du Développement social
Le 31 août 2023

Citation : Nouveau-Brunswick (Développement social) (Re), 2023 NBOMBUD 4

Résumé : L'auteur de la demande a présenté au ministère du Développement social une demande de communication afin d'obtenir une copie d'une vérification concernant la gestion de l'unité Habitation N.-B. dans la région de Saint John ainsi que d'autres documents concernant cette unité. Le Ministère a fourni à l'auteur de la demande un accès partiel à des documents, en caviardant certains renseignements en vertu de divers articles, et a refusé l'accès à d'autres documents, notamment les rapports de vérification demandés, en vertu des alinéas 17(1)b) et e) (Documents confidentiels du Conseil exécutif) et de l'alinéa 26(1)a) (Avis destinés aux organismes publics). Lorsque l'affaire a été transmise pour enquête formelle, la seule question non résolue était celle des droits d'accès de l'auteur de la demande aux rapports de vérification et de l'application ou non de la protection prévue au paragraphe 17(1).

L'ombud a conclu que le Ministère ne s'était pas acquitté du fardeau de la preuve qui lui revenait et a recommandé qu'il communique les rapports de vérification demandés.

Lois examinées : [Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée](#), LN-B 2009, chapitre R-10.6, paragraphe 17(1) et alinéas 17(1)b) et 17e).

Dossiers examinés : Bureau de l'ombud, Rapport des conclusions 19/20-AP-071; *Bray c. Procureur général du Nouveau-Brunswick et autre*, 2016 NBBR 203 (CanLII).

INTRODUCTION

[1] L'auteur de la demande a présenté au ministère du Développement social (le Ministère), en vertu de la *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée* (la *Loi*), une demande de communication de l'information suivante entre le 1^{er} janvier 2019 et le 2 août 2022 :

[*traduction*]Je cherche à obtenir une copie d'une vérification précisant comment l'unité Habitation N.-B. est gérée dans la région de Saint John, ainsi que l'ensemble des autres notes de service, documents d'information, présentations et rapports, y compris les copies des vérifications, concernant l'unité Habitation N.-B., le parc de logements, les réparations touchant l'unité Habitation N.-B., la liste d'attente et la gestion des ressources.

[2] Le Ministère a répondu en fournissant un accès partiel aux renseignements demandés, à savoir : 61 pages, incluant une copie d'une convention de logement et plusieurs documents d'information. Le Ministère a caviardé certains renseignements en vertu des paragraphes 16(1.1) (au motif suivant : renseignements non pertinents pour la demande) et 21(1) (au motif suivant : vie privée d'un tiers) et de l'alinéa 26(1)a) (Avis destinés aux organismes publics). Le Ministère a également retenu entièrement des documents en vertu des alinéas 17(1)b) et e) (Documents confidentiels du Conseil exécutif) et de l'alinéa 26(1)e) (Avis destinés aux organismes publics).

[3] Après avoir reçu la réponse, l'auteur de la demande a fait un suivi auprès du Ministère afin de connaître le motif du refus de communiquer une copie de la vérification ayant porté sur les logements publics dans la région de Saint John. Le Ministère a informé l'auteur de la demande du fait que la vérification ne lui était pas communiquée précisément en vertu de l'alinéa 17(1)e). Pendant l'enquête faisant suite à la plainte, le Ministère a également maintenu que les rapports de vérification étaient retenus en vertu de l'alinéa 17(1)b).

[4] Insatisfait de la réponse du Ministère, l'auteur de la demande a déposé une plainte auprès du Bureau de l'ombud (le Bureau). Dans sa plainte, l'auteur de la demande s'est dit insatisfait, car la réponse n'incluait pas les documents de vérification, y compris une vérification sur la gestion de l'unité Habitation N.-B. dans la région de Saint John. L'auteur de la demande remettait en question le fait que l'ensemble des vérifications devait être retenu et a demandé à notre Bureau d'examiner si le Ministère avait appliqué correctement la *Loi* et si ces documents devaient être communiqués.

[5] Les efforts visant à régler de façon informelle cette plainte ont permis de résoudre la plupart des questions, sauf celle des droits d'accès de l'auteur de la demande aux rapports de vérification demandés, ce qui m'a conduit à mener une enquête formelle en vertu du paragraphe 68(3) de la *Loi*.

CONTEXTE

[6] Le contexte de cette plainte touche aux changements récents que le gouvernement a annoncés et mis en œuvre concernant le mandat relatif aux logements plus tôt cette année.

[7] Avant ces changements, le Ministère s'acquittait de la majorité des responsabilités de la Société d'habitation du Nouveau-Brunswick en vertu de la *Loi sur l'habitation au Nouveau-Brunswick* par l'entremise de l'unité Habitation N.-B. du Ministère. En cette qualité, le Ministère administrait le mandat relatif aux logements et offrait des services dans l'ensemble de la province par zones régionales.

[8] Les fonctionnaires du Ministère ont expliqué que la zone Sud-Ouest différait un peu des autres zones, car elle disposait d'un budget plus important et de postes supplémentaires pour offrir des services qui étaient autrement sous-traités. Dans le cadre de la surveillance habituelle des activités de chaque zone, les fonctionnaires du Ministère ont demandé que le Bureau du contrôleur réalise des vérifications concernant certains aspects des activités de la zone Sud-Ouest. Après chacune de ces vérifications, le Bureau du contrôleur a présenté des rapports au Ministère, le premier en octobre 2021 et le deuxième en avril 2022, qui sont les deux rapports en cause.

[9] Le Ministère a indiqué que les vérifications n'avaient pas été réalisées pour les autres zones de logements de la province à cette époque, car les enjeux étaient particuliers à la zone Sud-Ouest. Les rapports de vérification ont été passés en revue par le comité de vérification interne du Ministère et les enjeux opérationnels relevés dans les rapports ont été réglés par le Ministère.

[10] En octobre 2022, la ministre de Service Nouveau-Brunswick à ce moment a été assermentée en tant que nouvelle ministre responsable du Logement. En mars 2023, le gouvernement a annoncé le renouvellement du mandat de la Société d'habitation du Nouveau-Brunswick pour en faire une société de la Couronne indépendante responsable d'encadrer les initiatives, les installations, les stratégies et les services aux locataires de locaux d'habitation dans la province.

[11] En mai 2023, le gouvernement a déposé la *Loi concernant la Société d'habitation du Nouveau-Brunswick* devant l'Assemblée législative, qui incluait des modifications à la *Loi sur l'habitation au Nouveau-Brunswick* pour transférer la responsabilité de la Société d'habitation du Nouveau-Brunswick de la ministre du Développement social à la ministre responsable du Logement, ainsi que des modifications à la *Loi sur la location de locaux d'habitation* pour transférer la responsabilité de l'administration de cette loi de Service Nouveau-Brunswick à la Société d'habitation du Nouveau-Brunswick. Le projet de loi a reçu la sanction royale en juin 2023 et la Société d'habitation du Nouveau-Brunswick est désormais en fonction en vertu de ses mandats élargis.

[12] Lors de discussions avec notre Bureau, les fonctionnaires du Ministère ont expliqué qu'une série de mémoires présentés au Conseil exécutif (MCE) avait fait partie du processus de renouvellement de la structure et du mandat de la Société d'habitation du Nouveau-Brunswick et avait été présentée au Conseil exécutif pour approbation au début de 2023, ce qui avait donné lieu aux modifications législatives susmentionnées. Le Ministère a confirmé que les deux rapports de vérification en question étaient annexés à l'un de ces MCE sollicitant l'approbation par le Conseil exécutif des modifications législatives proposées.

QUESTIONS

[13] La seule question à régler consiste à savoir si le Ministère a bien fait de refuser l'accès aux deux rapports de vérification décrits ci-dessus en vertu de l'exception à la communication des documents confidentiels du Conseil exécutif (couramment appelé le Cabinet).

DISCUSSION

Article 17 : Documents confidentiels du Conseil exécutif

[14] Le paragraphe 17(1) est rédigé ainsi (en partie) :

17(1) Le responsable d'un organisme public refuse de communiquer à l'auteur de la demande des renseignements qui révéleraient le contenu des délibérations du Conseil exécutif, notamment :

[...]

b) les documents de travail, les analyses politiques, les propositions, les mémoires, les avis ou les documents d'information semblables soumis au Conseil exécutif ou préparés à cette fin;

[...]

e) les documents préparés en vue d'informer un ministre sur des questions portées ou qu'il est prévu de porter devant le Conseil exécutif [...]

[15] Cette exception vise à respecter les principes de la confidentialité et de la solidarité du Cabinet et à garantir la tenue de discussions libres et franches à la table du Cabinet, tout en tenant compte du droit du public d'être informé de la conduite des affaires publiques au nom du public que le gouvernement sert.

[16] L'article 17 est une exception obligatoire à la communication, ce qui signifie que lorsque l'exception s'applique, les renseignements en question ne peuvent pas être communiqués et l'organisme public n'a pas le pouvoir discrétionnaire de les communiquer, sauf si le document date de plus de 15 ans et si le Conseil exécutif approuve sa communication [paragraphe 17(2)].

[17] Les tribunaux ont expliqué cet article de la *Loi* dans l'affaire *Bray c. Procureur général du Nouveau-Brunswick et autre*, 2016 NBBR 203 (CanLII), au paragraphe 26 :

Comme l'indique la rubrique de cet article, les exceptions sont obligatoires, c'est-à-dire que les responsables des ministères ne sont pas autorisés à communiquer certaines catégories de renseignements [...] L'article se rapporte précisément au « contenu des délibérations du Conseil exécutif » et protège les documents fournis au Conseil exécutif qui se rapportent à ces délibérations.

[18] Un document qui révélerait le contenu des délibérations du Cabinet serait protégé de la communication en vertu de cette disposition, notamment les types de documents énumérés aux alinéas 17(1)a) à e) de la *Loi*.

[19] Si l'information en cause n'est pas expressément visée par les types d'information énumérés au paragraphe 17(1), il pourrait tout de même y avoir lieu de la protéger si sa communication est susceptible de révéler le contenu des délibérations du Cabinet ou de permettre au lecteur de faire des déductions précises quant à la substance de ces délibérations.

[20] Le critère adopté par le Bureau dans une décision antérieure (Rapport des conclusions 19/20-AP-071 au paragraphe 20) est le suivant :

La question qu'il faut poser est donc la suivante : Est-il probable que la communication des renseignements permette au lecteur de tirer des conclusions précises sur les délibérations du Cabinet? Le cas échéant, les renseignements sont protégés par l'exemption de confidentialité du Cabinet [...]

[21] Pour répondre aux critères de cette exception, un organisme public doit fournir une preuve suffisante pour établir un lien entre le contenu du document et le contenu réel des délibérations du Cabinet. Pour ce faire, il peut démontrer que l'information en cause fait partie des types d'information expressément énumérés au paragraphe 17(1).

Observations de l'auteur de la demande

[22] L'auteur de la demande remettait en question le fait que l'ensemble des rapports de vérification pouvait être retenu en vertu de l'exception prévue à l'article 17 et a demandé à notre Bureau d'examiner s'ils devaient être communiqués.

[23] À la fin des discussions visant à parvenir à un règlement informel, l'auteur de la demande a déclaré que la vérification concernant la région de Saint John datait maintenant de plusieurs années et a demandé pourquoi il fallait continuer de retenir sa communication au motif qu'elle serait présentée au Conseil exécutif à un moment ultérieur.

[24] L'auteur de la demande remettait également en question la pertinence de l'exception prévue à l'alinéa 26(1)a) (Avis destinés aux organismes publics) pour la

question de retenir les rapports de vérification. Il a donc demandé que cela soit aussi pris en considération dans le cadre de mon examen de cette affaire.

Observations du Ministère

[25] Au début de la présente enquête faisant suite à la plainte, le Ministère a expliqué qu'il avait refusé l'accès aux rapports de vérification en vertu de l'exception prévue à l'article 17. Les deux rapports en cause n'avaient pas encore été fournis au Cabinet au moment de la demande de communication en août 2022, mais, au moment de la réponse à la demande de communication en octobre 2022, les fonctionnaires envisageaient d'inclure les rapports de vérification dans les futurs MCE pour considération par le Cabinet. En conséquence, le Ministère a refusé l'accès aux deux rapports de vérification et a maintenu cette position tout au long de la présente enquête.

[26] Dans une lettre du 2 juin 2023 m'étant adressée, le sous-ministre du Ministère a expliqué ce qui suit :

*[traduction]*Un renouvellement de l'administration de l'aide au logement au Nouveau-Brunswick et des modifications potentielles à la *Loi sur l'habitation au Nouveau-Brunswick* ont été explorés il y a quelques années. Il y a eu un regain d'intérêt pour leur analyse suivant l'annonce de la nomination d'une ministre responsable du Logement à l'automne 2022. Au cours des huit ou neuf derniers mois, il y a eu [...] plusieurs MCE concernant précisément le renouvellement de la Société d'habitation du Nouveau-Brunswick.

[...]Les deux rapports du Bureau du contrôleur soulignaient un certain nombre de problèmes opérationnels du programme relatif au logement dans la zone Sud-Ouest. Ces problèmes opérationnels étaient des facteurs contributifs au désir du gouvernement de renouveler et de renforcer le mandat et le modèle de gouvernance de la Société d'habitation du Nouveau-Brunswick.

[27] Le sous-ministre a confirmé que le MCE auquel les deux rapports de vérification étaient annexés concernait les modifications législatives au mandat relatif au logement. Les fonctionnaires du Ministère ont également expliqué qu'il s'agissait du dernier MCE de la série devant être présentée afin d'officialiser les modifications apportées à l'unité Habitation N.-B. qui ont par la suite été déposées devant l'Assemblée législative.

Analyse et conclusions

[28] J'ai tenu compte des observations des parties, des rapports de vérification en question et des exceptions à la communication invoquées par le Ministère. Comme je l'expliquerai plus en détail ci-dessous, je ne considère pas que le Ministère s'est acquitté du fardeau de la preuve qui lui revient pour démontrer qu'il a légitimement

invoqué l'exception prévue au paragraphe 17(1) afin de refuser l'accès aux deux rapports de vérification en question.

[29] Même si j'ai été en mesure d'examiner les rapports de vérification en cause, je n'ai pas consulté les MCE connexes, étant donné que le Ministère a refusé de me fournir des copies de ces documents pour mon examen, comme il y est autorisé en vertu du paragraphe 70(1) de la *Loi*. Notre Bureau n'a donc pas le pouvoir d'exiger la production de documents lorsque la confidentialité des documents du Cabinet est invoquée.

[30] Bien qu'il n'ait pas fourni de copies des MCE en question, le Ministère a communiqué des renseignements sur le sujet et le but de chacun de ces MEC dans le cadre de nos discussions. Les renseignements et les explications fournis par le Ministère m'ont permis de comprendre le contexte de la création des rapports de vérification et les circonstances de leur inclusion dans les MCE subséquents. Même si je n'élaborerai pas en détail ces renseignements afin de maintenir leur confidentialité, je constate qu'ils étaient suffisants pour soutenir mes conclusions concernant les droits d'accès de l'auteur de la demande.

[31] En ce qui concerne le recours du Ministère à l'alinéa 17(1)b) pour refuser l'accès aux rapports de vérification, cette exception protège « [l]es documents de travail, les analyses politiques, les propositions, les mémoires, les avis ou les documents d'information semblables soumis au Conseil exécutif ou préparés à cette fin ».

[32] Ayant examiné les rapports de vérification et tenu compte des explications du Ministère sur leur création et leur objectif, je n'estime pas que les vérifications en soi aient été menées ou préparées dans le but particulier d'une présentation au Cabinet. Lorsque ces examens ont été effectués par le Bureau du contrôleur, le Ministère les avait commandés pour examiner l'administration du programme relatif au logement dans l'une des zones de logement désignées, et les examens étaient demandés pour relever les possibles problèmes de conformité et les façons d'y remédier.

[33] À mon avis, lorsque le Ministère a reçu ces rapports de vérification en octobre 2021 et en avril 2022, cela faisait partie de l'administration générale du programme relatif au logement par le Ministère, et rien dans les rapports de vérification ni les explications et observations du Ministère n'indiquait que les enjeux déterminés à ce moment seraient transmis aux échelons supérieurs ou nécessiteraient un processus décisionnel à l'échelon du Cabinet.

[34] Bien que les rapports de vérification aient été par la suite annexés à un MCE présenté au Cabinet en 2023, cela ne change pas mon analyse en vertu de cette disposition, car je conclus que ce n'était pas leur fin prévue au moment de leur production.

[35] Pour ces raisons, je conclus que la communication des rapports de vérification ne peut pas être refusée en vertu de l'alinéa 17(1)b) de la *Loi*.

[36] Quant au recours du Ministère à l'alinéa 17(1)e), cette exception protège les documents « préparés en vue d'informer un ministre sur des questions portées ou qu'il est prévu de porter devant le Conseil exécutif ».

[37] Cette disposition vise à protéger les documents préparés pour informer un ministre, c'est-à-dire un membre du Cabinet, sur une question portée devant le Cabinet ou qu'il est prévu de porter devant le Cabinet.

[38] Elle protège également les documents qui sont le sujet des communications entre les ministres ayant directement trait à la prise des décisions du gouvernement ou à la formulation de sa politique. Le Ministère n'a toutefois pas invoqué ce motif pour refuser l'accès et c'est pourquoi je ne l'envisagerai pas davantage.

[39] Bien que les rapports de vérification aient finalement été communiqués aux ministres qui composent collectivement le Cabinet lorsqu'ils ont été annexés à un MCE en 2023, je ne conclus pas qu'ils ont été préparés pour informer un ministre sur une question portée devant le Cabinet ou qu'il est prévu de porter devant le Cabinet au moment de leur création.

[40] Comme il a été mentionné ci-dessus, les documents en soi résultent des vérifications et des examens menés par le Bureau du contrôleur à la demande du Ministère dans le cadre de ses responsabilités de surveillance pour la gestion adéquate des actifs et des activités de son ressort. Conformément à ses pratiques de vérification interne, le comité de vérification interne du Ministère les a examinés et le Ministère a donné suite aux enjeux. Bien que les préoccupations relevées dans les rapports de vérification de cette nature puissent très bien être portées à l'attention du ministre concerné pour diverses raisons, je ne considère pas que les rapports de vérification, dans ce cas, ont été préparés à cette fin.

[41] Il n'est donc pas pertinent de déterminer s'ils se rattachent à une question portée devant le Cabinet ou qu'il est prévu de porter devant le Cabinet. Cette disposition ne protège que les documents préparés pour informer des ministres sur des questions actuellement portées devant le Cabinet ou qu'il est prévu de porter devant le Cabinet, plutôt que tous les documents sur ces questions.

[42] Pour cette raison, je conclus que la communication des rapports de vérification ne peut pas être refusée en vertu de l'alinéa 17(1)e) de la *Loi*.

[43] Comme j'ai conclu que le Ministère n'a pas présenté une preuve suffisante pour démontrer que les rapports de vérification étaient protégés adéquatement de la communication en vertu des alinéas 17(1)b) et e), je vais également considérer s'ils

peuvent quand même être protégés de la communication en vertu de la disposition liminaire du paragraphe 17(1) et si la communication est susceptible de révéler le contenu des délibérations du Cabinet ou de permettre de faire des déductions précises quant aux délibérations du Cabinet.

[44] Bien que je reconnaisse que les questions soulevées dans ces deux rapports de vérification peuvent fournir au Cabinet des renseignements sur les préoccupations liées à la gestion dans l'une des zones du programme relatif au logement du Ministère, je constate qu'aucun des rapports de vérification ne mentionne ni ne propose d'apporter des changements structurels à ce programme.

[45] En outre, il semble que les décisions concernant les changements structurels apportés à ce programme aient été prises avant la considération par le Cabinet des modifications législatives auxquelles les rapports ont été annexés. Aucun des deux rapports de vérification n'envisage des modifications législatives directement, et un lien indirect avec ces modifications législatives serait au mieux tangentiel.

[46] Ayant considéré tous les renseignements que le Ministère m'a fournis, il me semble difficile de voir comment la communication des rapports de vérification est susceptible de révéler le contenu des délibérations du Cabinet au sujet des modifications législatives ou de permettre au lecteur de faire des déductions précises quant aux délibérations du Cabinet concernant le MCE auquel ils étaient annexés.

[47] Pour tous les motifs qui précèdent, je ne considère pas que le Ministère a présenté une preuve suffisante pour démontrer que les rapports de vérification devaient être protégés de la communication en vertu du paragraphe 17(1) de la *Loi*.

[48] Je ne parviens pas à cette conclusion imprudemment, car je connais très bien les conventions et les protections juridiques entourant la confidentialité des documents du Cabinet et leur légitimité. Je m'inquiète toutefois principalement du fait que si je conclus qu'un ministère peut appliquer les protections relatives à la confidentialité du Cabinet aux documents en les annexant à un MCE sans démontrer de toute évidence leur lien avec ses véritables délibérations, cela pourrait involontairement mener à un contournement trop facile des droits d'accès dans le futur. Je tiens à préciser que je ne crois pas que le Ministère avait cette intention dans le cas présent.

[49] Pour conclure, j'ai également envisagé la demande de l'auteur de la demande visant à ce que j'aborde l'application de l'exception prévue à l'alinéa 26(1)a) aux rapports de vérification.

[50] Je n'aborderai pas cette question en détail, car elle n'a aucun intérêt pratique dans la présente affaire. Toutefois, je tiens à souligner que l'alinéa 26(2)i) mentionne les vérifications des programmes et des politiques des organismes publics. Il précise

que les organismes publics ne sont pas autorisés à protéger les renseignements quand « ils constituent une vérification ou un rapport final portant sur le rendement ou l'efficacité de l'organisme public ou sur l'efficacité de ses programmes ou de ses politiques », en vertu de l'exception relative aux avis destinés aux organismes publics prévue au paragraphe 26(1). Dans une situation normale (c'est-à-dire lorsque la confidentialité des documents du Cabinet n'est pas un enjeu), il semble que des rapports de vérification comme ceux qui ont été préparés par le Bureau du contrôleur pourraient être considérés comme étant des vérifications ou des rapports définitifs sur le rendement ou l'efficacité du programme relatif au logement qui relevait à l'époque du mandat du Ministère, ce qui suggère que l'intention n'était pas de protéger des renseignements de cette nature de la communication en vertu de la *Loi*.

[51] Cela dit, comme les questions dans la présente affaire touchent aux exceptions obligatoires relatives à la communication qui découlent de la confidentialité des documents du Cabinet, je n'ai pas à considérer davantage l'application potentielle de cette disposition.

RECOMMANDATION

[52] Compte tenu des conclusions ci-dessus, je recommande, en vertu de la division 73(1)a)(i)(A) de la *Loi*, que le Ministère communique les deux rapports de vérification à l'auteur de la demande.

[53] Comme le prescrit l'article 74 de la *Loi*, le Ministère doit, dans les 20 jours ouvrables suivant la réception du présent rapport des conclusions, aviser par écrit l'auteur de la demande et le Bureau de sa décision en ce qui concerne ces recommandations.

Le présent rapport a été fait à Fredericton (Nouveau-Brunswick) en ce 31^e jour d'août 2023.

Marie-France Pelletier
Ombud du Nouveau-Brunswick