



Rapport des conclusions : 23/24-AP-046 et 23/24-AP-047
Ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux

Le 4 décembre 2023

Référence : Nouveau-Brunswick (Environnement et gouvernements locaux) (Re), 2023 NBOMB 7

Résumé : L'auteur des demandes a déposé deux demandes de communication auprès du ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux en vue d'obtenir copie des plaintes déposées auprès du Ministère et des dossiers d'inspections menées par ce dernier concernant une usine de séchage de coquilles de crustacés depuis 2016. Le Ministère lui a alors fourni des copies de plaintes, de dossiers d'inspections et de documents connexes. L'auteur des demandes a constaté qu'il manquait des documents et a contacté le Ministère à ce sujet. La plainte déposée auprès du Bureau soulevait des inquiétudes concernant le manque de recherche raisonnable et le temps mis à obtenir les documents manquants.

L'ombud a conclu que le Ministère n'a pas satisfait à son obligation de prêter assistance en vertu de l'article 9, le processus de vérification des recherches n'ayant pas permis de détecter les lacunes de la recherche initiale.

L'ombud recommande au Ministère d'apporter certaines améliorations à ses pratiques internes afin de mieux remplir son obligation de prêter assistance, soit d'effectuer une recherche raisonnable, de s'assurer de la complétude des réponses et de protéger l'identité des auteurs de demande de communication au cours du traitement de celles-ci.

Lois examinées : [Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée](#), LN-B 2009, ch. R-10.6, article 9.

Dossiers examinés : S.O.

Autres ressources : Bureau de l'ombud, [Pratique exemplaire : Recherche raisonnable](#); Bureau de l'ombud, [Anonymat des auteurs de demande](#).

INTRODUCTION

[1] Le 12 juin 2023, l'auteur des demandes a déposé deux demandes de communication en vertu de la *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée* (la « *Loi* ») auprès du ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux (le « Ministère ») afin d'obtenir copie des plaintes déposées auprès du Ministère et des dossiers des inspections menées par ce dernier au sujet d'une usine de séchage de coquilles de crustacés depuis 2016.

[2] Le Ministère a répondu le 11 juillet 2023 et a fourni plus de 800 pages de documents, dont les plaintes déposées auprès du Ministère et les mesures correctives exigées ainsi que des photos et des courriels connexes. L'accès à certains renseignements a été refusé en vertu du paragraphe 21(1) (vie privée d'un tiers) et de l'alinéa 30(1)(b) (intérêts économiques et autres d'organismes publics).

[3] Dans la réponse du Ministère, l'auteur des demandes a immédiatement remarqué que les liens vers certains documents étaient brisés et qu'il n'était pas possible d'y accéder. Le 11 juillet 2023, l'auteur des demandes en a informé le Ministère et lui a demandé de lui produire les documents manquants dès que possible. Le 12 juillet 2023, le Ministère a répondu qu'on pensait avoir joint les pièces en réponse à une autre demande, mais qu'on s'engageait à faire un suivi interne pour le confirmer.

[4] Le 24 juillet 2023, le Ministère reconnaît avoir omis plusieurs documents dans ses réponses à ces deux demandes, et il a ouvert une nouvelle demande de communication en date du 12 juillet 2023 (jour où le Ministère a reçu le courriel de l'auteur des demandes concernant les documents manquants) pour traiter ces documents. Le Ministère a également joint une liste des documents manquants.

[5] Insatisfait du traitement des demandes de communication, l'auteur a déposé les présentes plaintes auprès du Bureau le 27 juillet 2023. Aucune objection aux exceptions invoquées n'a été soulevé; l'auteur s'inquiétait seulement des documents manquants et du temps mis à les produire.

[6] Au moment où l'auteur des demandes a déposé ces plaintes, le Ministère en était aux dernières étapes de la procédure d'approbation de la communication des documents manquants et a fourni les documents manquants à l'auteur des demandes le 2 août 2023.

[7] La production des documents manquants a résolu la question des droits d'accès à l'information, mais l'auteur des demandes est tout de même resté sur sa faim, s'inquiétant du fait que le retard à produire les documents était peut-être intentionnel.

C'est ce qui m'a conduit à mener une enquête formelle en vertu du paragraphe 68(3) de la *Loi*.

QUESTIONS

[8] La question qui se pose est de savoir si le Ministère a rempli son obligation de prêter assistance en vertu de l'article 9 de la *Loi* et de mener une recherche raisonnable en traitant le suivi des documents manquants comme une nouvelle demande de communication, se donnant ainsi un nouveau délai de 30 jours ouvrables pour y répondre.

ARGUMENTAIRE DE L'AUTEUR DES DEMANDES

[9] L'auteur des demandes souhaitait consulter l'information dans l'espoir de comprendre les plaintes déposées contre l'usine et les mesures correctives exigées par le Ministère. L'auteur savait que le Ministère examinait l'autorisation d'exploitation de l'usine au moment des demandes et s'inquiétait de la poursuite des activités.

[10] Le Ministère a approuvé la poursuite des activités de l'usine le 1^{er} août 2023, veille de la communication des documents manquants. L'auteur des demandes soupçonnait un délai intentionnel de la communication au public d'un portrait complet de la situation jusqu'à ce que la décision d'approbation ait été prise.

[11] L'auteur des demandes s'inquiétait aussi du fait que le Ministère n'ait pas pris les mesures nécessaires pour éviter qu'une telle omission ne se reproduise à l'avenir et a ajouté que cette situation l'avait amené à s'interroger sur l'intégrité du système entourant le droit à l'information.

ARGUMENTAIRE DU MINISTÈRE

[12] Le Ministère a reconnu, avant le dépôt des plaintes, avoir omis plusieurs documents lors du traitement initial des demandes et a affirmé que cette omission était tout à fait involontaire.

[13] Le Ministère a expliqué que l'omission involontaire était due à une mauvaise communication entre le personnel régional et ministériel sur la responsabilité des divers documents, à une interprétation étroite de la demande qui excluait un petit nombre de renseignements pertinents et à la réception par le Ministère d'un certain nombre de demandes relatives à la même question, supposant un chevauchement de documents à rechercher et à traiter pendant la période des vacances d'été.

[14] Le Ministère a dit avoir préféré traiter les documents manquants comme une nouvelle demande étant donné que ceux-ci contenaient une certaine quantité de renseignements personnels. Il était donc prudent de suivre les procédures standard d'examen et d'approbation. Il a aussi fait valoir que le fait de traiter la demande comme

une nouvelle demande reçue le 12 juillet 2023 permettrait d'inclure des documents qui étaient exclus des demandes soumises en juin 2023.

[15] Le Ministère a dit avoir tenté de traiter les documents manquants aussi vite que possible et avoir réussi à les produire le 2 août 2023, soit 15 jours ouvrables après le suivi de l'auteur des demandes et 37 jours ouvrables après la réception des demandes.

[16] Outre les mesures prises pour remédier aux lacunes de la recherche initiale et transmettre les documents manquants, le Ministère a informé le Bureau qu'il avait entrepris d'améliorer ses procédures à la suite de l'affaire, ce qui sera décrit plus en détail ci-dessous.

ANALYSE ET DÉCISION

[17] La disposition pertinente de la *Loi* est la suivante :

9 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.

[18] En vertu de l'obligation de prêter assistance, tous les organismes publics sont tenus de venir en aide aux auteurs de demande tout au long du traitement d'une demande de communication, ce qui suppose de s'entretenir avec les auteurs de demande pour s'assurer de comprendre la nature des renseignements recherchés, de mener une recherche raisonnable des documents pertinents et de fournir une réponse opportune.

Obligation de prêter assistance : recherche raisonnable

[19] Le guide du Bureau à ce sujet indique qu'une recherche raisonnable doit comprendre les étapes suivantes :

- déterminer quels membres du personnel connaissent le sujet de la demande de communication ou y ont travaillé et s'assurer qu'ils participent à la recherche;
- fournir aux personnes affectées à la recherche des documents pertinents des directives écrites qui établissent les paramètres de recherche appropriés, dont :
 - les types de documents à chercher (dossiers papier ou électroniques, courriels, notes manuscrites, bases de données, etc.),
 - les mots clés dans le cas de recherches de documents électroniques,
 - la fourchette de dates pour la recherche;
- les membres du personnel affectés à la recherche doivent fournir au coordinateur du droit à l'information tous les documents effectivement et

potentiellement pertinents (ils ne devraient pas, eux-mêmes, évaluer la pertinence d'un document donné trouvé dans le cadre de leurs recherches) et présenter leurs résultats de recherche par écrit.

[20] Lorsque le Bureau informe un organisme public d'une plainte relative à la recherche, il lui demande d'expliquer la recherche effectuée et la documentation qui l'accompagne afin d'évaluer s'il y a eu recherche raisonnable ou s'il faut approfondir en vue de répondre à la plainte.

[21] Dans ce cas-ci, le Ministère a indiqué que les demandes avaient été transmises aux assistants administratifs des divisions susceptibles de détenir des documents pertinents, ce qui a permis de localiser les documents pertinents à la Division des autorisations et de la conformité.

[22] Le personnel régional et ministériel a alors été chargé de rechercher les documents pertinents, conservés dans le système de gestion des occurrences du Ministère. Un membre du personnel régional a fait la recherche et extrait le dossier de l'occurrence en question et les pièces jointes correspondantes (courriels, photos, etc.). Le Ministère a expliqué que l'agent régional avait examiné les pièces jointes selon le libellé et la fourchette temporelle de la demande et décidé d'exclure un certain nombre de documents qui n'y étaient pas directement liés, notamment des documents créés en dehors de la période visée par la demande. Par exemple, des documents datés du 13 et du 14 juin 2023 ont été exclus, car les demandes ont été reçues le 12 juin 2023, et les registres des plaintes par messagerie vocale ont été exclus, car l'agent a interprété que la demande ne concernait que les plaintes écrites.

[23] Le personnel du Ministère a également fait une recherche et a jugé le même dossier d'occurrence pertinent à la demande. Lorsqu'il a réalisé que le dossier avait déjà été fourni par le personnel régional, il a supposé que toutes les pièces jointes pertinentes l'accompagnaient également et a conclu qu'il n'y avait pas d'autres documents à produire.

[24] Le Ministère a ajouté avoir reçu 26 demandes différentes de divers auteurs sur cette même situation entre le 10 mai et le 1^{er} août 2023, et que la portée des demandes et certains documents pertinents se chevauchaient souvent. Étant donné le grand nombre de documents associés à chacune de ces demandes et la mouvance des rôles et responsabilités pendant les vacances d'été, le Ministère a admis qu'il y avait peut-être eu un manque de communication entre les membres du personnel, ce qui a mené à l'omission de documents dans ce cas.

[25] Le Ministère a confirmé que les réponses aux deux demandes et les documents devant être communiqués à l'auteur des demandes ont été vérifiés selon sa procédure d'approbation interne. Le Ministère a expliqué qu'en règle générale, les directeurs des

secteurs d'activité concernés regardent la réponse et la communication proposées avant leur transmission au sous-ministre adjoint compétent. Dans ce cas, le directeur de la division de la conformité du Ministère a examiné les réponses et communications proposées le 29 juillet 2023, mais n'a pas soumis le tout à la sous-ministre adjointe, cette dernière commençant ses vacances le jour suivant et le directeur de la division de la conformité assumant l'intérim en son absence.

[26] Bien que j'estime qu'on ait chargé les employés compétents de la recherche des documents pertinents, j'estime déficiente la recherche initiale du personnel régional : l'agent a évalué la pertinence sur la base de sa propre lecture de la demande, ce qui a entraîné l'exclusion de renseignements pertinents (exclusion des plaintes reçues par messagerie vocale sur la base de sa seule interprétation).

[27] Il semble que le personnel a eu accès à toutes les pièces jointes au dossier d'occurrence, puis a dû extraire manuellement chaque pièce pertinente pour la joindre au dossier de réponse. Plusieurs pièces jointes ont malheureusement été omises au cours de ce processus. Les documents soumis par le personnel régional comprenaient une liste de liens vers des pièces jointes connexes, mais plusieurs de ces liens étaient inactifs (c'est ainsi que l'auteur des demandes a vite vu que certains documents manquaient dans les réponses initiales).

[28] Le personnel du Ministère n'a pas vérifié les résultats de la recherche du personnel régional, une occasion manquée de double vérification.

[29] Le processus de révision de la direction du Ministère n'a pas non plus détecté les liens brisés, ratant ainsi une autre occasion de relever les lacunes dans le dossier de réponse avant l'envoi.

[30] J'estime que bien que le Ministère ait affecté le personnel compétent à la recherche, il a néanmoins manqué à son obligation de prêter assistance à l'auteur des demandes. Plusieurs dossiers ont été omis par la recherche initiale. D'autres employés chargés de faire des recherches et de vérifier l'exhaustivité du dossier de réponse proposé n'ont vraisemblablement pas réalisé ou vérifié que certains documents étaient inaccessibles.

[31] La recherche de documents d'un organisme public est certes balisée par le caractère raisonnable et non la perfection, mais j'estime qu'il y a eu un certain nombre d'occasions manquées d'éviter cette situation avant l'envoi des premières réponses à l'auteur des demandes.

[32] À la suite de cet incident, le Ministère a entrepris d'améliorer ses processus afin d'éviter qu'une telle situation ne se reproduise.

[33] Étant donné que le système de gestion des occurrences utilisé pour suivre les plaintes et les mesures correctives ne joint pas automatiquement les pièces aux rapports d'occurrence, le Ministère a rencontré les services de TI et a élaboré un guide étape par étape pour extraire les pièces jointes des rapports, et l'a transmis à ses directeurs régionaux.

[34] Bien que le Ministère ait documenté ses efforts de recherche par courriel, à la suite de ces plaintes, il a entamé des discussions sur la mise en place d'un formulaire normalisé qui permettrait de suivre l'évolution des recherches pour toutes les plaintes relatives à l'accès à l'information.

Obligation de prêter assistance : suivi des documents manquants comme nouvelle demande

[35] Je comprends les motifs avancés par le Ministère pour justifier le suivi des documents manquants comme une nouvelle demande en date du 12 juillet 2023. Je comprends aussi que c'est là le motif principal qui a poussé l'auteur des demandes à déposer les plaintes actuelles, de peur que la nouvelle demande ait servi de moyen de retarder encore l'accès à l'information. Une nouvelle demande en date du 12 juillet 2023 portait le délai de réponse de 30 jours ouvrables au 23 août 2023, alors que l'auteur des demandes s'attendait à recevoir deux réponses complètes avant la fin du mois de juillet, ayant soumis ses demandes le 11 juin 2023.

[36] Je note que le Ministère en était aux étapes finales du processus d'examen des documents manquants, la dernière semaine de juillet, et a pu les produire le 2 août 2023. Le Ministère, au lieu de dire à l'auteur des demandes qu'on traitait les dossiers manquants comme une nouvelle demande le 24 juillet 2023, aurait pu lui donner l'état d'avancement du traitement des documents manquants et la date à laquelle il pouvait s'attendre à recevoir une réponse, permettant à l'auteur des demandes de mieux comprendre les mesures déjà prises par le Ministère et le délai de réponse prévu.

[37] Quant à l'argument du ministère voulant que traiter les documents manquants comme une nouvelle demande lui permette de communiquer des documents hors de l'intervalle temporel puisqu'ils avaient été créés après les demandes, datées du 12 juin 2023, je note que rien dans la *Loi* n'empêche un organisme public de communiquer de l'information au-delà du libellé et du délai exacts d'une demande de communication. Lorsqu'un organisme public reçoit une demande de communication et dispose d'autres documents pertinents créés peu de temps après la réception de la demande, il peut prévenir une demande ultérieure en communiquant proactivement ces documents, ce qu'un auteur de demande considérera généralement comme un effort de transparence.

[38] J'estime que le Ministère a erré en ouvrant une nouvelle demande en date du 12 juillet 2023 pour corriger les problèmes susmentionnés de documents manquants dans la recherche initiale.

Anonymat des auteurs de demande

[39] En examinant les résultats de recherche du Ministère qui nous ont été fournis, j'ai noté que le Ministère avait communiqué non seulement le libellé de la demande de communication, mais aussi l'identité de l'auteur des demandes au personnel affecté au traitement de ces demandes.

[40] L'obligation d'assurer l'anonymat des auteurs de demande lors du traitement des demandes de communication est énoncée à la partie 3 de la *Loi* (Protection de la vie privée). La partie 3 régit le traitement des renseignements personnels par les organismes publics dans le cadre de leurs activités quotidiennes, desquelles font partie les demandes de communication. L'identité de l'auteur d'une demande de communication est un renseignement personnel qui ne peut être communiqué que dans les limites autorisées par la partie 3 de la *Loi*, même à d'autres employés ou fonctionnaires de l'organisme public.

[41] Les auteurs de demande n'ont en général pas à expliquer pourquoi ils cherchent à obtenir certains renseignements, et les organismes publics ne doivent généralement pas tenir compte des motifs de la demande ni de l'identité de son auteur pour déterminer les droits d'accès en vertu de la *Loi*.

[42] Protéger l'identité des auteurs de demande dans le traitement de leurs demandes de communication aide les organismes publics à montrer que la demande est traitée de façon juste et ouverte, sans parti pris ni interférence pour quelque motif que ce soit.

[43] En règle générale, l'identité de l'auteur d'une demande sera connue de l'employé ou du fonctionnaire ayant reçu la demande, du coordinateur du droit à l'information chargé de son traitement et du chef de l'organisme public (ou son délégué désigné), qui signe la réponse de l'organisme.

[44] Les employés et fonctionnaires affectés aux recherches ont besoin de connaître le contenu de la demande de communication, mais n'ont ni raison ni besoin de savoir qui en est l'auteur, et l'identité de ce dernier n'a pas à leur être communiquée.

[45] Ainsi, le Ministère aura avantage à réviser ses procédures relatives au droit à l'information afin de garantir que l'identité des demandeurs ne soit révélée que dans la mesure nécessaire pour traiter et répondre à une demande de communication.

RECOMMANDATION

[46] Compte tenu de ce qui précède, en vertu de l'alinéa 64.1(1)*h*) de la *Loi*, je recommande au Ministère :

- de poursuivre l'élaboration et la mise en place d'un formulaire normalisé permettant de suivre et de documenter l'état d'avancement et la justesse des recherches effectuées pour toutes les demandes de communication;
- de former le personnel à la conduite de recherches raisonnables et à l'examen des résultats de ces recherches afin de garantir le respect de l'article 9 de la *Loi*;
- de réviser ses pratiques et procédures relatives au droit à l'information afin de garantir que l'identité des demandeurs ne soit révélée que dans la mesure nécessaire pour traiter une demande de communication et y répondre.

[47] Les recommandations émises en vertu de l'article 64.1 ne sont pas assujetties aux délais prévus par la loi que le Ministère doit respecter pour indiquer s'il acceptera ou non les recommandations sur le droit d'accès conformément à l'article 74. Je demande néanmoins que le Ministère indique au Bureau s'il accepte les recommandations susmentionnées dans les 20 jours ouvrables de la réception du présent rapport des conclusions.

Le présent rapport a été fait à Fredericton (Nouveau-Brunswick), ce 4^e jour de décembre 2023.

Marie-France Pelletier

Ombud du Nouveau-Brunswick