



Rapport des conclusions : 24/25-AP-131
Une Municipalité
31 octobre 2025

Citation : Une Municipalité (Re), 2025 NBOMBUD 3

Sommaire : L'auteur de la demande a voulu obtenir d'une municipalité (« la Municipalité ») l'accès aux rapports d'enquête dans lesquels il était cité comme partie, ainsi qu'au mandat de chaque enquête. La Municipalité a refusé complètement l'accès à ces documents en invoquant diverses exceptions à la communication, soit les articles 20 (renseignements fournis dans le cadre d'une enquête en matière de harcèlement ou au sujet du personnel ou d'une enquête universitaire), 21 (vie privée d'un tiers), 25 (documents confidentiels des organismes publics locaux) et 29 (communications nuisibles à l'exécution de la loi ou à la conduite d'instances judiciaires).

L'ombud a estimé que la Municipalité pouvait légalement refuser l'accès aux rapports d'enquête en vertu du paragraphe 21(1). L'ombud a également conclu que les enquêtes sur le respect du code de déontologie visant les élus, menées en vertu des arrêtés municipaux, ne constituent pas des enquêtes en matière de harcèlement ou au sujet du personnel aux fins de l'exception du paragraphe 20(1) et que, par conséquent, leur communication ne peut être refusée pour ce motif.

L'ombud a estimé qu'il n'était pas justifié de refuser complètement la communication des mandats. L'ombud a recommandé que la Municipalité communique à l'auteur de la demande le mandat de chaque enquête, en caviardant tout renseignement permettant d'identifier les plaignants conformément au paragraphe 21(1), ainsi que tout renseignement commercial sensible concernant un tiers conformément au paragraphe 22(1) (communication préjudiciable aux intérêts commerciaux ou financiers d'un tiers).

Lois examinées : [Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée](#), LN-B 2009, chapitre R-10.6, article 7, paragraphes 20(1), 20(2) et 21(1), alinéas 21(2)e), 25(1)b) et 29(1)o); [Loi sur la gouvernance locale](#), LN-B 2017, c. 18, alinéa 68(1)f), paragraphe 68(2); [Règlement sur le code de déontologie – Loi sur la gouvernance locale](#), Règlement du N-B 2024-48, articles 4 et 5; [Loi sur l'hygiène et la sécurité au](#)

[travail](#), LN-B 1983, c. O-0.2; [Règlement général – Loi sur l’hygiène et la sécurité au travail](#), Règlement du N-B 91-191, articles 2 et 374.4 à 374.8.

Dossiers examinés : [Flewelling v. Horizon Health Network](#), 2020 NBQB 211 (CanLII) (en anglais); [Phinney c. Municipalité de Tantramar](#), 2024 NBBR 62 (CanLII)); [Nouveau-Brunswick \(Développement Social\) \(Re\)](#), 2012 NBOMB 5 (CanLII); [Hobbs c. Service de police de Saint John](#), 2024 NBBR 148 (CanLII); [Village de Belledune \(Re\)](#), 2025 NBOMBUD 1 (CanLII); Commission de la gouvernance locale du Nouveau-Brunswick, [Rapport annuel 2024-2025](#) (Fredericton, Commission de la gouvernance locale, 2025).

INTRODUCTION

[1] L'avocat de l'auteur de la demande a présenté, au nom de ce dernier, une demande de communication en vertu de la *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée* (« la *Loi* ») auprès d'une municipalité (« la Municipalité »), afin d'obtenir les rapports d'enquête dans lesquels il était nommé comme partie, ainsi que le mandat de chaque enquête.

[2] En formulant cette demande, l'avocat de l'auteur de celle-ci a reconnu que la Municipalité pouvait avoir des motifs valables, en vertu de la *Loi*, pour refuser l'accès en application de l'exception prévue à l'article 20 (renseignements fournis dans le cadre d'une enquête en matière de harcèlement ou au sujet du personnel ou d'une enquête universitaire). En tant que partie aux enquêtes, l'auteur de la demande a exigé de la Municipalité qu'elle envisage tout de même d'autoriser l'accès en vertu du paragraphe 20(2), qui confère aux organismes publics la discrétion de permettre aux parties à une telle plainte d'accéder à certains renseignements liés à l'enquête.

[3] En réponse, la Municipalité a refusé complètement l'accès à ces documents en invoquant diverses exceptions à la communication, soit les articles 20 (renseignements fournis dans le cadre d'une enquête en matière de harcèlement ou au sujet du personnel ou d'une enquête universitaire), 21 (vie privée d'un tiers), 25 (documents confidentiels des organismes publics locaux) et 29 (communications nuisibles à l'exécution de la loi ou à la conduite d'instances judiciaires).

[4] Pour expliquer ce refus, la Municipalité a indiqué que les rapports d'enquête sont directement liés à une affaire judiciaire en cours devant les tribunaux; il a donc invoqué l'alinéa 29(1)o (communications nuisibles à la conduite d'instances judiciaires).

[5] La Municipalité a également expliqué que les rapports d'enquête contiennent des renseignements sensibles sur d'autres personnes physiques qui sont protégés par la *Loi* en vertu du paragraphe 21(1) et de l'alinéa 21(2)e). Comme il s'agit d'une exception obligatoire à la communication, la Municipalité a déclaré qu'il n'avait pas le pouvoir discrétionnaire de donner accès à ces renseignements.

[6] En ce qui concerne le fait que l'auteur de la demande exige d'avoir accès aux documents en sa qualité de partie aux enquêtes, en vertu de l'article 20(2), la Municipalité a expliqué qu'il ne serait pas approprié d'accorder cet accès, car plusieurs autres exceptions s'appliquent.

[7] Enfin, la Municipalité a expliqué que les rapports d'enquête avaient été remis au Conseil lors d'une séance à huis clos et qu'ils constituaient le fondement essentiel des délibérations qui ont eu lieu. La Municipalité était d'avis que la communication des rapports révélerait le contenu des délibérations à huis clos du Conseil. La Municipalité a en outre indiqué que ces rapports contiennent des recommandations qui ont été

utilisées pour élaborer un projet de résolution du Conseil. Pour ces raisons, la Municipalité a également invoqué les alinéas 25(1)a) et b) pour expliquer son refus.

[8] Insatisfait de la réponse de la Municipalité, l'auteur de la demande a déposé une plainte auprès du Bureau.

[9] Les efforts de mon bureau en vue d'un règlement informel n'ont abouti et j'ai décidé de mener une enquête formelle en vertu du paragraphe 68(3) de la *Loi*.

OBSERVATIONS DE L'AUTEUR DE LA DEMANDE

[10] L'auteur de la demande a voulu obtenir de la Municipalité le mandat de ces enquêtes pour l'aider à comprendre la base sur laquelle elles étaient menées.

[11] L'auteur de la demande a reconnu que la Municipalité pouvait avoir des raisons valables de refuser de fournir des copies des rapports d'enquête, mais il lui a demandé d'envisager de l'autoriser à consulter les rapports conformément au paragraphe 20(2), puisqu'il était partie à ces enquêtes.

OBSERVATIONS DE LA MUNICIPALITÉ

[12] La Municipalité est d'avis que l'auteur de la demande n'a aucun droit d'accès aux rapports d'enquête ni aux documents connexes définissant les mandats qu'il souhaite obtenir. La Municipalité a présenté, par l'intermédiaire de son conseiller juridique, des arguments substantiels à l'appui de sa position, et ce, tant au cours de la résolution informelle que de la procédure d'enquête formelle.

[13] Tout au long de l'examen de cette affaire par notre Bureau, la Municipalité a maintenu sa décision initiale, soulignant l'importance de la question sous-jacente en cause et son incidence sur de futures enquêtes similaires menées par les municipalités. La principale préoccupation de la Municipalité est de protéger les personnes qui se manifestent ainsi que l'efficacité des enquêtes relatives au code de déontologie. La Municipalité s'inquiète du fait que la communication des rapports d'enquête pourrait avoir un effet dissuasif sur ce type d'enquêtes, où il est déjà difficile d'amener des personnes à parler à un enquêteur.

[14] La Municipalité a fait valoir que les rapports d'enquête sont protégés en vertu de l'exception prévue à l'article 20, et que l'auteur de la demande, qui est partie aux enquêtes en question, n'a le droit de connaître les résultats de ces enquêtes que

conformément au *Règlement sur le code de déontologie – Loi sur la gouvernance locale* (« *Règlement sur le code de déontologie* »). La Municipalité a soutenu que le fait d'autoriser à l'auteur de la demande l'accès aux rapports d'enquête dans leur intégralité irait à l'encontre du paragraphe 20(1) de la *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée* et « porterait atteinte aux renseignements personnels des témoins, tout en allant à l'encontre des pratiques habituelles dans ce type d'enquêtes, où il est d'usage, au sein des organisations, d'informer les plaignants et les intimés des résultats plutôt que de communiquer l'intégralité du rapport [traduction libre] ».

[15] À l'appui de cette position, le conseiller juridique de la Municipalité a cité deux décisions récentes de la Cour du Banc du Roi ([Flewelling v. Horizon Health Network](#) et [Phinney c. Municipalité de Tantramar](#)).¹

[16] Dans la première affaire, la Cour a confirmé la décision de l'organisme public de refuser l'accès, en vertu de l'article 20, à un rapport d'enquête sur le harcèlement au travail dans lequel l'auteur de la demande était le plaignant.

[17] Dans la seconde affaire, la Cour a confirmé la décision de l'organisme public de refuser l'accès, en vertu de l'article 20, à un rapport d'évaluation du lieu de travail demandé par un conseiller élu. Dans les deux cas, la décision de la Cour a été motivée par l'éventuelle incidence négative de la communication des rapports en question sur les enquêtes en milieu de travail.

[18] La Municipalité a soutenu que les enquêtes relatives au code de déontologie visant les élus devraient être traitées de la même manière que les enquêtes sur le personnel et le harcèlement aux fins de l'exception prévue à l'article 20. Dans ses observations, la Municipalité souligne que le libellé de l'article 20 ne concerne pas uniquement les employés, mais le « personnel », qui englobe à la fois les employés et les élus.

[19] La Municipalité a déclaré qu'il n'était pas nécessaire de déterminer si, sur le plan juridique, les élus pouvaient être considérés comme des employés aux fins du paragraphe 20(1), car la disposition n'est pas limitée à ce seul groupe.

[20] En outre, la Municipalité a indiqué que le *Règlement sur le code de déontologie* pris en vertu de la *Loi sur la gouvernance locale* appuie la non-communication de ces rapports pour deux raisons, la première allant dans le même sens que l'exception prévue à l'article 25 relativement aux documents confidentiels des organismes publics :

- le *Règlement sur le code de déontologie* prévoit que le public peut être exclu d'une réunion du Conseil tenue pour discuter d'un rapport relatif au code de déontologie, puisqu'il renvoie aux circonstances dans lesquelles le Conseil

¹ [Flewelling v. Horizon Health Network](#), 2020 NBQB 211 (CanLII) et [Phinney c. Municipalité de Tantramar](#), 2024 NBBR 62 (CanLII).

peut tenir une réunion à huis clos en vertu du paragraphe 68(1) de la *Loi sur la gouvernance locale*, c'est-à-dire lorsqu'il s'avère nécessaire de discuter :

- de renseignements dont le caractère confidentiel est protégé par la loi (alinéa 68[1]a);
- de renseignements personnels, selon la définition que donne de ce terme la *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée* (alinéa 68[1]b);
- de litiges actuels ou potentiels touchant le gouvernement local (alinéa 68[1]g);
- de questions de travail et d'emploi (alinéa 68[1]j);
- le *Règlement sur le code de déontologie* stipule expressément que le code doit prévoir une procédure permettant de fournir au plaignant et au membre du conseil visé un rapport des résultats d'enquête (paragraphe 4[f]).

[21] La Municipalité est d'avis que le corps législatif a décidé de suivre la pratique normale en matière d'enquêtes en milieu de travail, selon laquelle les organisations communiquent les résultats de l'enquête au plaignant et à l'intimé, mais non l'intégralité du rapport.

[22] La Municipalité a également invoqué l'article 21 pour refuser l'accès aux rapports d'enquête, en faisant valoir qu'ils contiennent les renseignements personnels de plusieurs personnes, dont l'auteur de la demande, et que la communication de ces renseignements constituerait une atteinte injustifiée à leur vie privée.

[23] Enfin, la Municipalité a invoqué l'alinéa 29(1)o) pour refuser l'accès aux rapports d'enquête, en se reportant à un litige en cours devant les tribunaux, dans le cadre duquel certaines des allégations formulées dans l'un des rapports d'enquête ont été reprises. La Municipalité a soutenu que les questions soulevées dans les deux rapports d'enquête sont au cœur du litige entre les parties, citant une décision de 2012 de mon prédécesseur² et une décision récente de la Cour du Banc du Roi ([Hobbs c. Service de police de Saint John](#))³ à l'appui de sa position.

[24] La Municipalité a également évoqué la possibilité que les rapports d'enquête puissent être pertinents dans le cadre du litige en cours devant les tribunaux. Le conseiller juridique de la Municipalité a déclaré qu'aucune décision n'avait encore été prise quant à savoir si la Municipalité invoquerait un privilège et que, pour cette raison,

² [Nouveau-Brunswick \(Développement social\) \(Re\)](#), 2012 NBOMB 5 (CanLII).

³ [Hobbs c. Service de police de Saint John](#), 2024 NBBR 148 (CanLII).

la communication prématurée des rapports d'enquête serait préjudiciable à la procédure judiciaire.

[25] En ce qui concerne les documents relatifs aux mandats, la Municipalité a maintenu qu'il en refusait l'accès pour les mêmes raisons que pour les rapports d'enquête.

QUESTIONS

[26] Les questions qui m'ont été présentées sont les suivantes :

- a) La Municipalité a-t-elle refusé à juste titre l'accès aux rapports d'enquête?
- b) La Municipalité a-t-elle refusé à juste titre l'accès aux mandats de ces enquêtes?

[27] Il incombe à la Municipalité de démontrer pourquoi il pourrait légalement refuser l'accès aux renseignements demandés en vertu du paragraphe 84(1) de la *Loi*.

ANALYSE ET CONCLUSIONS

A. La Municipalité a-t-elle refusé à juste titre l'accès aux rapports d'enquête?

[28] La Municipalité a invoqué les motifs suivants pour refuser l'accès aux rapports d'enquête :

- Renseignements fournis dans le cadre d'une enquête en matière de harcèlement ou au sujet du personnel ou d'une enquête universitaire (paragraphe 20[1]);
- Vie privée d'un tiers (paragraphe 21[1] et alinéa 21[2]e);
- Documents confidentiels des organismes publics locaux (alinéa 25[1]b);
- Communications nuisibles à l'exécution de la loi ou à la conduite d'instances judiciaires (alinéa 29[1]o).

Article 20 : Renseignements fournis dans le cadre d'une enquête en matière de harcèlement ou au sujet du personnel ou d'une enquête universitaire

[29] La Municipalité a invoqué le paragraphe 20(1) de la *Loi* pour refuser l'accès aux rapports d'enquête demandés :

20(1) Le responsable d'un organisme public refuse de communiquer à l'auteur de la demande :

a) des renseignements qui révéleraient le contenu des documents d'un enquêteur dans lesquels il fournit son avis ou présente ses recommandations quant à une enquête en matière de harcèlement ou à une enquête au sujet du personnel;

b) des renseignements qui révéleraient le contenu d'autres documents afférents à cette enquête [...]

[30] L'article 20 constitue une exception obligatoire à la communication, ce qui signifie qu'un organisme public ne peut pas communiquer les renseignements qui relèvent de son champ d'application, à moins que les conditions qui permettraient autrement un droit d'accès limité pour les parties à une telle enquête en vertu du paragraphe 20(2) soient remplies :

20(2) Le responsable d'un organisme public peut communiquer à l'auteur de la demande qui est partie à l'enquête les renseignements visés aux alinéas (1)b) et c), mais la communication se fait en lui permettant d'examiner les documents sur place et il peut refuser de lui fournir une copie des documents.

[31] Pour conclure que les renseignements s'inscrivent dans le champ d'application de l'alinéa 20(1)b), l'organisme public doit prouver qu'il y avait réellement une enquête en matière de harcèlement ou au sujet du personnel, et que l'information en question portait sur cette enquête, de façon séparée et distincte de l'information décrite à l'alinéa 20(1)a) de la *Loi*.

[32] Dans les cas où l'exception prévue à l'article 20 s'applique, si l'auteur de la demande est partie à l'enquête, l'organisme public a le pouvoir discrétionnaire d'autoriser l'auteur de la demande à accéder aux types de renseignements décrits aux alinéas 20(1)b) et c), soit en remettant une copie à l'auteur de la demande ou en lui permettant de les consulter. Si un organisme public refuse d'accorder à une partie à l'enquête cet accès limité, il devra démontrer qu'il a envisagé d'autoriser l'accès à l'auteur de la demande et qu'il a pris en compte les facteurs pertinents pour décider de refuser l'accès.

[33] La question de savoir si les enquêtes relatives au code de déontologie visant les élus relèvent du champ de cette exception constitue une question nouvelle d'interprétation.

[34] Les parties à cette plainte considèrent toutes deux que cette disposition s'applique aux rapports d'enquête et soutiennent qu'elle est déterminante pour les droits d'accès; toutefois, cette affaire soulève la question de savoir si les enquêtes relatives au code de déontologie visant les actions des élus devraient être traitées de la même manière que les enquêtes sur le personnel et/ou le harcèlement en ce qui concerne les droits d'accès.

[35] Les termes « personnel » et « enquête au sujet du personnel » ne sont pas définis dans la *Loi*. La définition du terme « employé » figurant à l'article 1 n'est pas exhaustive et désigne « la personne qui conclut avec un organisme public un contrat de prestation de services ».

[36] La *Loi* traite de la gestion ou de l'administration du personnel de la province ou de l'organisme public à divers endroits (voir par exemple les alinéas 26[1]c], 38[1]o], 46.1[r]), laissant entendre que l'utilisation du terme « personnel » vise à désigner le personnel, ou les employés, du secteur public. Les organismes publics gèrent et administrent le personnel en tant qu'employeurs, mais ne peuvent exercer le même contrôle sur les élus de l'organisme public, qui sont investis de leurs fonctions par le public dans le cadre d'élections démocratiques.

[37] La *Loi* établit également une distinction entre les cadres et les employés d'un organisme public et les élus à certains endroits. Par exemple, la *Loi* considère que certains types de renseignements relatifs à la rémunération et aux avantages sociaux dans le secteur public peuvent légitimement être communiqués en vertu de l'alinéa 21(3)f). Cette disposition fait une distinction entre « un cadre et un employé » d'un organisme public (sous-alinéa 21(3)f)(i)) et les membres élus des organismes locaux (sous-alinéa 21(3)f)(iii)).

[38] Bien que ce contexte soit utile, il ne permet pas de répondre de manière concluante à la question de savoir si les enquêtes relatives au code de déontologie visant des élus peuvent être considérées comme des enquêtes au sujet du personnel aux fins de l'exception prévue à l'article 20; je poursuivrai donc mon analyse.

[39] La *Loi* ne définit pas non plus le terme « enquête en matière de harcèlement ».

[40] En vertu de la *Loi sur l'hygiène et la sécurité au travail*, les employeurs sont tenus de fournir un environnement de travail sûr. Conformément au *Règlement général* pris en vertu de la *Loi sur l'hygiène et la sécurité au travail*, les employeurs sont tenus d'établir « un code écrit de directives pratiques en matière de harcèlement au sein du lieu de travail afin d'assurer, dans la mesure du possible, la santé et la sécurité des

salariés » (paragraphe 374.4(1)). L'article 2 définit le terme « harcèlement » comme suit :

[...] au sein du lieu de travail, tout comportement répréhensible ou offensant qui est reconnu comme constituant un acte importun ou qui devrait raisonnablement être reconnu comme tel, qu'il se soit produit une seule fois ou de façon répétée, notamment tout acte d'intimidation ou quelque autre conduite, commentaire ou attitude ayant pour effet de menacer la santé ou la sécurité d'un salarié, y compris le harcèlement sexuel. Est exclue de la présente définition toute conduite jugée raisonnable qu'adopte l'employeur dans le cadre de la gestion et de la direction des salariés dans le lieu de travail.

[41] Par conséquent, la Municipalité a adopté un code de directives pratiques pour la gestion du harcèlement en milieu de travail.

[42] Les cadres et les employés des organismes publics locaux partagent parfois le même environnement de travail que les élus, qui pourraient être visés par des plaintes pour harcèlement en vertu des codes de directives pratiques. Le défi dans ce type de situation réside dans le fait que les codes de directives pratiques relatifs au harcèlement au travail sont administrés par les organismes publics locaux dans le cadre de leurs fonctions d'employeurs. Ces organismes n'ont qu'une autorité limitée, voire inexistante, sur les élus; ils ne peuvent donc pas les gérer de la même manière qu'ils gèrent les employés. C'est pourquoi il est préférable de traiter ce type de problèmes selon le code de déontologie applicables aux élus et non selon les politiques relatives au harcèlement en milieu de travail.

[43] La *Loi sur la gouvernance locale* exige que les organismes publics locaux prennent des arrêtés qui « établissent pour les membres du conseil le code de déontologie conformément aux règlements » (alinéa 10(2)b)). Le *Règlement sur le code de déontologie* définit les éléments essentiels que les organismes publics locaux doivent inclure dans leur règlement relatif au code de déontologie, y compris les procédures d'enquête et de dépôt des plaintes, le processus de décision du conseil sur les enquêtes relatives au code de déontologie et l'imposition de mesures correctrices par le conseil à l'endroit des membres ayant contrevenu au code de déontologie.

[44] L'une des principales exigences concernant l'arrêté sur le code de déontologie est la nécessité d'assurer un certain niveau de transparence et de responsabilité envers le public dans l'examen, par un conseil élu, des violations présumées du code de déontologie et de leurs conséquences.

[45] L'article 5 stipule ce qui suit :

5(1) Le code de déontologie renferme des dispositions voulant que le conseil prenne les mesures ci-dessous lors de sa prochaine réunion suivant la réception du rapport d'enquête visé à l'alinéa 4f) :

- a) examiner le rapport;
- b) une fois l'examen terminé, tenir un vote afin :
 - (i) de déterminer si le membre du conseil a contrevenu au code de déontologie,
 - (ii) d'adopter une résolution concernant les mesures correctrices appropriées, le cas échéant.

5(2) Si le rapport traite de l'une quelconque des questions visées au paragraphe 68(1) de la Loi, la réunion peut être tenue à huis clos pour la durée de l'examen que prévoit l'alinéa (1)a).

5(3) Le membre du conseil visé par la plainte ne participe à aucun vote tenu en application de l'alinéa (1)b).

[46] Cette disposition ne crée pas d'obstacle à la communication des rapports d'enquête sur le code de déontologie et de leurs résultats. Les organismes publics locaux peuvent examiner un rapport d'enquête portant sur le code de déontologie lors d'une réunion à huis clos lorsque la situation correspond à l'un des cas visés au paragraphe 68(1) de la *Loi sur la gouvernance locale*, mais ils ne sont pas tenus de le faire. Les conseils doivent exercer leur pouvoir discrétionnaire pour déterminer si l'examen d'un rapport d'enquête relatif au code de déontologie doit se faire lors d'une réunion publique ou à huis clos, et s'assurer que les conditions pour tenir une réunion à huis clos en vertu du paragraphe 68(1) sont remplies.

[47] L'article 5 du *Règlement sur le code de déontologie* exige que les conseils organisent un vote pour déterminer s'il y a eu violation du code de déontologie et pour adopter une résolution sur les mesures correctrices appropriées. Conformément au paragraphe 68(2) de la *Loi sur la gouvernance locale*, ces décisions doivent être prises lors d'une réunion publique :

68(2) Les réunions qui sont tenues à huis clos tel que le prévoit le paragraphe (1) ne peuvent mener à des décisions pendant qu'elles ont lieu, à l'exception de celles qui portent :

- a) sur des questions procédurales;
- b) sur des directives données à un fonctionnaire ou à un employé du gouvernement local;
- c) sur des directives données à l'avocat du gouvernement local.

[48] Les exigences de transparence prévues à l'article 5 du *Règlement sur le code de déontologie* garantissent que le public sera informé des résultats des enquêtes sur les

actions des élus ainsi que des sanctions susceptibles de leur être imposées à la suite d'infractions au code de déontologie.

[49] Ces exigences de transparence ne sont pas entièrement conformes aux protections prévues au paragraphe 20(1) de la *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée*. Cette exception constitue une interdiction obligatoire de communiquer des renseignements concernant les enquêtes sur le personnel et le harcèlement, et n'accorde aux parties à l'enquête, à la discrétion de l'organisme public, qu'un droit d'accès limité à certains renseignements liés à celles-ci. Par ailleurs, la loi interdit aux organismes publics de communiquer tout renseignement sur les enquêtes au sujet du personnel et en matière de harcèlement.

[50] Quant à la position de la Municipalité selon laquelle elle est seulement tenue de « fournir au plaignant et au membre du conseil visé un rapport des résultats d'enquête », conformément à l'alinéa 4f) du *Règlement sur le code de déontologie*, et non l'intégralité du rapport, je ne suis pas nécessairement d'accord avec cette interprétation. Les exigences énoncées à l'article 4 du *Règlement sur le code de déontologie* n'interdisent pas de communiquer le rapport d'enquête au plaignant ou au membre du conseil visé, mais fixent plutôt le minimum à communiquer aux parties pour les informer des résultats de l'enquête.

[51] Compte tenu des différences fondamentales entre les fondements législatifs sous-jacents, les processus et les résultats des enquêtes au sujet du personnel et en matière de harcèlement d'une part, et des enquêtes liées au code de déontologie visant des élus d'autre part, je conclus que, en principe, les enquêtes relatives au code de déontologie ne peuvent être considérées comme des enquêtes au sujet du personnel ou en matière de harcèlement aux fins de l'article 20 de la *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée*.

[52] J'en arrive à cette conclusion, mais je n'ignore pas les préoccupations de la Municipalité concernant la communication éventuelle de tels rapports d'enquête, qui pourrait nuire à l'intégrité globale du processus d'enquête et dissuader certaines personnes de se manifester et de participer pleinement aux enquêtes si elles craignent que les renseignements soient rendus publics. Je reconnais que les enquêtes relatives au code de déontologie peuvent parfois comporter des renseignements personnels sensibles et d'autres considérations pouvant justifier une protection contre la communication en vertu de différentes exceptions.

[53] Ceci étant dit, j'en viens maintenant aux autres exceptions invoquées par la Municipalité pour refuser l'accès aux rapports d'enquête en l'espèce.

Article 21 : Vie privée d'un tiers

[54] La Municipalité a invoqué cette exception pour protéger les rapports d'enquête dans leur intégralité. Bien qu'il reconnaisse que les rapports contiennent, en partie, des renseignements personnels sur l'auteur de la demande, il n'était pas disposé à envisager une communication partielle de ces détails. La Municipalité a fait valoir qu'il serait déraisonnable de porter atteinte à la vie privée d'un tiers en exposant les points de vue et les opinions d'une personne physique sur une autre personne physique dans le cadre d'une enquête comme celles en question.

[55] L'auteur de la demande était d'avis que les rapports d'enquête contiennent de nombreux commentaires et opinions à son sujet, qui s'inscrivent parfaitement dans la définition des « renseignements personnels » au sens de la *Loi* et qu'à ce titre, il avait le droit d'en demander l'accès.

[56] L'auteur de la demande a reconnu que les rapports d'enquête peuvent contenir des renseignements qui justifient une protection, mais il a invoqué l'article 7 de la *Loi* pour appuyer sa position selon laquelle la Municipalité doit lui fournir autant de renseignements que la loi le permet :

Droit de demander et de recevoir des renseignements

7(1) Sous réserve de la présente loi, une personne a le droit de demander et de recevoir des renseignements qui relèvent des affaires publiques d'un organisme public, y compris, sans que soit limitée la portée générale de ce qui précède, toute activité ou fonction exercée ou accomplie par un organisme public auquel la présente loi s'applique.

7(2) Sans que soit limitée la portée du paragraphe (1), une personne physique a le droit de demander et de recevoir des renseignements personnels la concernant.

7(3) Le droit de demander et de recevoir des renseignements en vertu du paragraphe (1) ne s'étend pas aux renseignements faisant l'objet d'une exception prévue à la section B ou C de la présente partie. Toutefois, si ces renseignements peuvent être extraits d'un document sans poser de problèmes sérieux, l'auteur de la demande jouit du droit de demander et de recevoir le reste du document.

[57] Après avoir examiné les rapports d'enquête, je peux affirmer qu'ils contiennent des renseignements personnels sur l'auteur de la demande en tant que partie aux enquêtes ainsi que des renseignements personnels sur plusieurs autres personnes, y compris les autres parties et les autres personnes qui ont été contactées ou impliquées dans le cadre de ces enquêtes. Je reconnais que la communication des renseignements personnels des autres personnes mentionnées dans les rapports constituerait une atteinte injustifiée à leur vie privée dans ces circonstances. La Municipalité est tenue de protéger ces renseignements en vertu du paragraphe 21(1) de la *Loi*.

[58] L'auteur de la demande a raison de dire qu'il dispose d'un droit d'accès aux renseignements personnels le concernant détenus par un organisme public. Cela étant dit, j'estime que la manière dont les rapports d'enquête ont été présentés en l'espèce ne permet pas d'établir une distinction claire entre les renseignements personnels de l'auteur de la demande et ceux des autres personnes. À mon avis, il n'existe aucun moyen raisonnable pour la Municipalité de caviarder ces rapports afin de ne fournir à l'auteur de la demande que l'accès à ses renseignements personnels, car ceux-ci sont liés à ceux d'autres personnes tout au long des rapports.

[59] Comme j'ai conclu que la Municipalité pouvait légalement refuser l'accès aux rapports d'enquête en vertu de cette exception obligatoire à la communication, je n'ai pas besoin d'examiner son recours aux exceptions facultatives prévues à l'article 25 (documents confidentiels d'organismes publics locaux) ou à l'alinéa 29(1)o) (communications nuisibles à la conduite d'instances judiciaires).

B. La Municipalité a-t-elle refusé à juste titre l'accès aux mandats de ces enquêtes?

[60] Pour refuser l'accès aux documents afférents au mandat, la Municipalité s'est appuyée en grande partie sur les mêmes motifs que pour les rapports d'enquête :

- Renseignements fournis dans le cadre d'une enquête en matière de harcèlement ou au sujet du personnel ou d'une enquête universitaire (paragraphe 20[1]);
- Documents confidentiels des organismes publics locaux (alinéa 25[1]b);
- Communications nuisibles à l'exécution de la loi ou à la conduite d'instances judiciaires (alinéa 29[1]o).

[61] La Municipalité a également invoqué certaines considérations relatives à la protection de la vie privée des tiers (paragraphe 21[1]) pour protéger les noms des autres parties à ces plaintes, qui figurent dans les mandats. Que l'auteur de la demande connaisse ou non l'identité des autres parties dans ces affaires, je conviens que la communication des noms des autres parties figurant dans les documents afférents aux mandats constituerait une atteinte injustifiée à la vie privée de ces personnes.

[62] Je souligne au passage que les autres détails figurant dans les mandats ne constituent pas des renseignements personnels; j'examinerai maintenant les autres raisons invoquées par la Municipalité pour refuser l'accès.

Article 20 : Renseignements fournis dans le cadre d'une enquête en matière de harcèlement ou au sujet du personnel ou d'une enquête universitaire

[63] Comme expliqué précédemment, j'estime que les enquêtes liées au code de déontologie visant les élus ne constituent pas des enquêtes au sujet du personnel ou en matière de harcèlement aux fins de l'article 20. Ayant conclu plus haut que les rapports d'enquête en l'espèce ne peuvent être protégés en vertu de l'exception prévue à l'article 20, je considère qu'il en va de même pour les mandats de ces enquêtes, et ce, pour la même raison.

Alinéa 25(1)b) : Documents confidentiels des organismes publics locaux

[64] Cette exception facultative à la communication permet aux organismes publics locaux, dont la Municipalité, de protéger les renseignements dont la communication risquerait vraisemblablement de révéler des détails sur les processus de délibération à huis clos du conseil ou de ses comités :

25(1) Le responsable d'un organisme public local peut refuser de communiquer à l'auteur de la demande des renseignements dont la communication risquerait vraisemblablement de révéler :

[...]

b) le contenu des délibérations qui ont eu lieu au cours d'une réunion des représentants élus de l'organisme public local ou d'une réunion de son organe dirigeant ou d'un des comités de ses représentants élus ou de son organe dirigeant, si le public a été exclu de la réunion.

[65] La capacité d'un organisme public local à invoquer cette exception est limitée par l'alinéa 25(2)b), qui stipule que l'exception ne s'applique pas si « le contenu des délibérations [...] a été étudié au cours d'une réunion ouverte au public ».

[66] Pour qu'il soit acceptable de se fonder sur cette exception à la communication, l'organisme public doit démontrer que :

- les élus ou l'organe dirigeant, ou l'un de leurs comités, ont tenu une réunion;
- une loi autorise une réunion à huis clos, c'est-à-dire en l'absence de membres du public;
- la communication de l'information révélerait le contenu réel des délibérations;
- le contenu des délibérations n'a pas été étudié dans le cadre d'une réunion ouverte au public.

[67] Il s'agit d'une exception facultative à la communication qui, lorsqu'elle s'applique, permet à un organisme public local d'accorder ou de refuser l'accès à l'information. Il doit toutefois démontrer que l'information en question s'inscrit dans le champ

d'application de l'exception et qu'il a exercé son pouvoir discrétionnaire en décidant d'en refuser l'accès.⁴

[68] Je peux conclure, à mon examen, que l'organisme public a commis une erreur en exerçant son pouvoir discrétionnaire si, par exemple, il l'a fait de mauvaise foi ou à des fins inappropriées, il a pris en compte des éléments non pertinents ou il a omis de prendre en compte des éléments pertinents. Le cas échéant, je peux demander à l'organisme public de revoir sa position et l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, mais ne peux pas substituer mon pouvoir discrétionnaire à celui de l'organisme public.

[69] La Municipalité a expliqué s'être appuyée sur l'exception visant les délibérations à huis clos du conseil prévue à l'article 25 pour les mêmes motifs qu'il a invoqués concernant les rapports d'enquête.

[70] La Municipalité n'a fait part d'aucune autre observation sur ce point. En examinant les rapports d'enquête, j'ai noté qu'ils indiquaient que les mandats pour ces enquêtes avaient été envoyés au Conseil, à la suite de quoi ce dernier a donné des directives pour procéder aux enquêtes en question.

[71] La Municipalité n'a fourni ni procès-verbaux ni autres explications concernant les documents relatifs aux mandats qui permettraient d'établir à quel moment ceux-ci ont été examinés par le Conseil en séance à huis clos, ni les motifs invoqués en vertu du paragraphe 68(1) sur lesquels il s'est appuyé pour tenir une discussion à huis clos.

[72] Par conséquent, je ne peux conclure que la Municipalité s'est acquittée du fardeau qui l'incombait de démontrer que les documents relatifs aux mandats peuvent être protégés en vertu de l'alinéa 25(1)b).

Alinéa 29(1)o) : Communications nuisibles à l'exécution de la loi ou à la conduite d'instances judiciaires

[73] Cette exception stipule ce qui suit :

29(1) Le responsable d'un organisme public peut refuser de communiquer à l'auteur de la demande des renseignements dont la communication pourrait vraisemblablement :

[...]

⁴ [Village de Belledune \(Re\)](#), 2025 NBOMBUD 1 (Can LII), par. 24 à 27.

o) nuire à la conduite d'instances judiciaires en cours auxquelles est partie la province ou l'organisme public ou de celles prévues auxquelles pourrait être partie la province ou l'organisme public.

[74] L'alinéa 29(1)o) constitue une exception facultative à la communication, ce qui signifie qu'un organisme public a le choix d'autoriser ou de refuser l'accès à l'information dans les cas où cette exception s'applique.

[75] Pour conclure que l'information entre dans le champ d'application de cette exception, l'organisme public doit démontrer que les deux critères suivants sont respectés :

- il y a des instances judiciaires prévues ou en cours auxquelles l'organisme public ou le gouvernement provincial est ou pourrait devenir partie;
- la communication des renseignements en question pourrait vraisemblablement nuire à la conduite de telles instances judiciaires.

[76] Cette exception est fondée sur un critère de préjudice, ce qui signifie que les objections de l'organisme public à la communication doivent présenter des éléments de preuve détaillés et convaincants démontrant en quoi la communication des renseignements en cause pourrait vraisemblablement nuire au déroulement des instances judiciaires prévues ou en cours. Il faut fournir des détails précis quant à la nature et au contexte du risque. De simples affirmations selon lesquelles il existerait d'éventuelles répercussions négatives sur la conduite des instances judiciaires ne suffiront pas pour satisfaire au fardeau de la preuve de l'organisme public.

[77] Enfin, puisqu'il s'agit d'une exception facultative à la communication, l'organisme public doit aussi démontrer qu'il a exercé son pouvoir discrétionnaire pour en arriver à la décision de refuser l'accès en fonction des facteurs pertinents.

[78] La Municipalité a fait valoir qu'il avait invoqué cette exception pour refuser l'accès aux documents relatifs au mandat, car l'auteur de la demande avait soulevé des questions quant à l'existence de ces documents dans la demande de communication. Sur cette base, la Municipalité a indiqué qu'il existe des procédures judiciaires à venir dans le cadre desquelles ces documents et leur contenu seraient au cœur du dossier.

[79] Pour étayer sa position, la Municipalité a évoqué une décision de 2012 de mon prédécesseur,⁵ ainsi que l'affaire [Hobbs c. Service de police de Saint John](#), plus particulièrement le par. 42 de la décision du tribunal :

⁵ [Nouveau-Brunswick \(Développement social\) \(Re\)](#), 2012 NBOMB 5 (CanLII).

42. Le libellé de l'al. 29(1)o) de la *Loi* mentionne notamment l'élément de la communication qui « nui[t] à la conduite » d'instances judiciaires en cours ou prévues. Comme l'a fait remarquer l'agente Hobbs, il faut que [la communication des] renseignements puisse « vraisemblablement nuire. » En l'espèce, les documents sont au cœur du différend entre les parties. Les connaissances et les décisions qui en ont découlé font l'objet de l'instance judiciaire opposant les parties. Par conséquent, la communication est raisonnablement susceptible de nuire à l'intégrité du processus décisionnel judiciaire dans les instances en cours étant donné la nature des documents demandés et du différend opposant les parties.⁶

[80] Après avoir examiné les documents relatifs aux mandats des enquêtes, je constate qu'ils décrivent la procédure générale que suivront ces dernières et que, mis à part les noms des parties aux enquêtes, ils ne contiennent pas de renseignements sur les faits ou les circonstances des plaintes sous-jacentes. En l'espèce, les mandats s'apparentent davantage à un contrat de service avec l'enquêteur externe.

[81] Bien que l'auteur de la demande ait fait appel aux services d'un avocat pour le représenter dans le cadre de sa requête, j'estime que les préoccupations de la Municipalité concernant d'éventuelles poursuites judiciaires sont spéculatives et insuffisantes pour répondre aux exigences de l'exception prévue à l'alinéa 29(1)o).

[82] J'estime que, en ce qui concerne les mandats, les seuls renseignements pouvant être protégés sont les noms des autres parties aux enquêtes, car leur communication constituerait une atteinte injustifiée à la vie privée des autres parties en vertu du paragraphe 21(1). Dans la mesure où les documents relatifs aux mandats contiennent les renseignements commerciaux du consultant externe, la Municipalité pourrait se demander s'il serait approprié de protéger ces détails en vertu du paragraphe 22(1) (communication préjudiciable aux intérêts commerciaux ou financiers d'un tiers).

CONCLUSION

[83] Les exigences relatives au code de déontologie applicable aux élus sont relativement nouvelles pour les organismes publics locaux du Nouveau-Brunswick, et le Bureau est conscient que certains d'entre eux ont éprouvé des difficultés à comprendre et à mettre en œuvre efficacement ces nouvelles mesures, ainsi que les droits d'accès à l'information sur les affaires relatives au code de déontologie impliquant des élus en vertu de la *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée*.

⁶ [Hobbs c. Service de police de Saint John](#), 2024 NBBR 148 (CanLII), par. 42.

[84] Ce constat est partagé dans le premier rapport annuel de la Commission de la gouvernance locale, qui a été publié au début de cette année.⁷ Dans son rapport annuel, la Commission de la gouvernance locale note que ses interactions avec le personnel des gouvernements locaux et les élus « ont révélé une méconnaissance des principes généraux de gouvernance locale et des règles régissant divers sujets importants, tels que le code de déontologie [...] et les dispositions de la *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée* »⁸.

[85] Dans ses recommandations au ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux, la Commission de la gouvernance locale a souligné que les rôles et les responsabilités des élus et du personnel étaient différents, et a recommandé que le ministère fournisse une formation standardisée et obligatoire portant sur divers sujets, notamment les codes de déontologie et les exigences de la *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée*.⁹

[86] J'appuie et j'approuve les commentaires et les recommandations de la Commission de la gouvernance locale et estime que le cas présent illustre bien la difficulté qu'éprouvent certains organismes publics locaux à comprendre comment les affaires relatives au code de déontologie impliquant des élus sont liées aux droits d'accès en vertu de la *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée*.

[87] Mon intention, en publiant ce rapport, est de fournir des conseils non seulement à la Municipalité, mais aussi à tous les organismes publics locaux, sur l'articulation entre les droits d'accès à l'information et les renseignements relatifs aux enquêtes en matière de code de déontologie visant les actions des élus, en vue d'assurer le degré approprié de transparence tout en protégeant les renseignements sensibles concernés par ces types d'enquêtes.

RECOMMANDATION

[88] Sur la base des conclusions ci-dessus, je confirme la décision de la Municipalité de refuser l'accès aux rapports d'enquête en l'espèce, en vertu de l'exception prévue au paragraphe 21(1). Selon moi, l'exception prévue au paragraphe 20(1) ne s'applique pas, car les enquêtes relatives au code de déontologie visant les actions des élus ne constituent pas des enquêtes au sujet du personnel ou en matière de harcèlement au sens de cette disposition.

[89] Je recommande, en vertu de la division 73(1)a)(i)(A) de la *Loi*, que la Municipalité communique à l'auteur de la demande les documents relatifs aux mandats, en caviardant les noms des plaignants en vertu du paragraphe 21(1), ainsi que tout

⁷ Commission de la gouvernance locale du Nouveau-Brunswick, [Rapport annuel 2024-2025](#) (Fredericton : Commission de la gouvernance locale, 2025).

⁸ *Ibid*, p. 21.

⁹ *Ibid*, p. 22.

renseignement commercial sensible concernant un tiers conformément au paragraphe 22(1).

[90] Comme le prescrit l'article 74 de la *Loi*, la Municipalité 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'octobre 2025.

Marie-France Pelletier

Ombud du Nouveau-Brunswick