



Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée

**Mémoire présenté dans le cadre de l'examen public de la
*Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée***

Avril 2015

TABLE DES MATIÈRES

1. Introduction	3
2. Interprétation de l'article 8(2).....	4
3. Frais de recherche et de copies	6
4. Langues officielles	10
5. Formation et divulgation active de l'information	10
6. Recommandations de l'AFMNB:	11

1. INTRODUCTION

D'entrée de jeu, l'Association francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick (AFMNB) reconnaît l'importance de la *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée* (ci-après appelée la Loi) et le caractère fondamental d'une telle loi dans un État de droit afin d'assurer le bon fonctionnement de la démocratie. Comme son nom l'indique, la Loi vise deux objectifs principaux et une administration publique a le devoir de garantir le respect des principes qui la sous-tendent, et ce, sans négliger aucun des aspects ou privilégier un des objectifs au détriment de l'autre. La responsabilité qui accompagne le respect de la Loi est grande pour ne pas dire imposante, particulièrement pour les plus petites administrations telles les municipalités. Cette réalité est d'ailleurs omniprésente au Nouveau-Brunswick en raison du morcellement de la gouvernance locale et de la capacité limitée de plusieurs municipalités. En effet, deux tiers des municipalités de la province ont moins de 2000 habitants.

Dans les circonstances, les obligations des administrations publiques à l'égard du respect de la Loi sont considérables compte tenu des moyens limités dont elles disposent. Qui plus est, des demandes d'accès à l'information frivoles ou pas assez précises peuvent paralyser le fonctionnement normal d'une administration municipale et limiter sa capacité de livrer les autres services qui sont à la base de sa raison d'être. Dans ce contexte, nous sommes en droit de nous poser de sérieuses questions à l'égard de l'esprit de la Loi, des articles qui la définissent et de l'interprétation que l'on en fait.

Nous estimons que la très grande majorité des demandes d'accès à l'information sont légitimes et fondées. Toutefois, un faible pourcentage des celles-ci sont frivoles et imposent une charge de travail déraisonnable et viennent faire du droit à l'information un véritable fardeau pour les municipalités, les commissions de services régionaux (CSR) et autres organismes municipaux.¹

Il faut comprendre que la recherche de documents et la protection de la vie privée peuvent exiger des heures de prospection et de traitement des données pour les municipalités. L'effet paralysant d'une demande frivole ou exhaustive est exacerbé lorsque la municipalité n'a que quelques employés ou, voir même, qu'un seul comme dans certains cas. La paralysie d'une administration publique n'était certainement pas un résultat souhaité lors de l'assujettissement des municipalités à cette loi. Il n'est pas normal et acceptable qu'une demande empêche l'administration municipale de vaquer à ses occupations régulières et vienne gêner la livraison de services à l'ensemble des autres citoyens. Alors comment peut-on justifier que, dans certains cas, la demande d'accès à l'information d'une tierce partie devrait primer sur la qualité des services offerts à l'ensemble d'une collectivité ? Est-ce que l'accès à l'information est plus important que l'offre de services de qualité aux citoyens ? La formulation de cette dernière

¹ Dans le présent document, lorsque nous ferons référence aux municipalités, le terme inclura aussi les CSR.

question aurait une connotation démagogique si on n'aurait pas observé de telles situations dans la réalité.

Les municipalités s'entendent pour dire qu'elles doivent divulguer l'information publique lorsqu'on leur demande et aucune d'elles ne s'oppose à ce droit. La transparence des administrations publiques et la protection de la vie privée sont essentielles. Dans le respect de ces obligations, des changements pourraient toutefois être apportés pour que les demandes soient formulées de manière plus précise et concise afin d'alléger le fardeau qu'exige leur traitement.

2. INTERPRÉTATION DE L'ARTICLE 8(2)

Comme nous l'avons mentionné en introduction, la grande majorité des demandes d'accès à l'information sont suffisamment précises et faciles à traiter. Ce sont les quelques demandes frivoles, ou celles qui ratissent trop large, qui rendent le processus plus complexe et qui paralysent l'administration municipale. Une des raisons pourquoi les municipalités reçoivent des demandes frivoles est que la Loi le permet. La Loi stipule, en effet, que le demandeur n'a seulement qu'à fournir le nom du document précis ou les détails de la date, le lieu et les circonstances. Malheureusement, dans le cas où le nom du document n'est pas connu, la Loi ne précise pas si un seul des détails est nécessaire, ou si tous les détails doivent être fournis pour tenter de préciser davantage. La Loi ne permet pas non plus de demander le sujet de la demande pour, encore une fois, essayer d'obtenir plus de précisions et essayer de circonscrire la recherche. Le libellé de cette section (art. 8(1) et 8(2)) de la Loi² se lit comme suit :

8(1) Lorsqu'une personne désire demander et recevoir des renseignements qui relèvent des affaires publiques d'un organisme public, elle présente une demande écrite ou électronique à l'organisme public de qui, selon elle, relève le document.

8(2) La demande :

a) spécifie le document demandé ou si l'auteur de la demande ne connaît pas le document contenant les renseignements pertinents, fournit des détails, notamment la date, le lieu et les circonstances, permettant à une personne connaissant ce sujet de déterminer de quel document il s'agit ;

b) contient les renseignements réglementaires.

Dans ce contexte, soit le demandeur nomme le nom exact du document, ou bien il donne une date, un lieu et une circonstance. En absence d'informations plus précises, la municipalité se voit dans l'obligation de retrouver, de traiter et de remettre tous les documents touchants ces

² Institut canadien d'information juridique (CanLII), (page consultée le 19 mars 2015), Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée, LN-B 2009, c R-10.6, [En ligne], <https://www.canlii.org/fr/nb/legis/lois/lb-2009-c-r-10.6/derniere/lb-2009-c-r-10.6.html>

éléments. La Commissaire à l'accès à l'information et à la protection de la vie privée fait état de cette situation dans un rapport présenté le 19 septembre 2014 suivant l'examen de plaintes formulées par un citoyen concernant des demandes d'accès auprès de la Commission des services régionaux 2³.

26. S'il y a une incertitude quant aux renseignements demandés, l'organisme public devrait communiquer immédiatement avec l'auteur de la demande pour lui demander précisément quels renseignements il cherche à obtenir. Souvent, lorsque l'auteur de la demande ne sait pas exactement quels renseignements (ou documents) demander, il ou elle s'en prend en soumettant des demandes dites larges et répandue sur une longue période de temps afin de s'assurer de capturer toute l'information recherchée.

La possibilité de demander des précisions au demandeur est certes une bonne chose mais n'offre aucune garantie quant à l'obtention des renseignements demandés et, surtout, ne permet pas à l'organisme public de rejeter une demande d'accès faute d'informations suffisamment précises. En fait, nous sommes devant une interprétation large et libérale de l'article 8(2) de la Loi qui décline les informations que doit fournir le demandeur dans le cas où il ne connaît pas le nom exact du document recherché.

On peut se demander sérieusement quelle était l'intention du législateur quand il a présumé qu'un demandeur n'allait pas, dans certains cas, connaître le nom du document recherché et qu'il fallait tout de même prévoir une façon de permettre sa recherche et sa récupération. L'énumération des trois détails (date, lieu et circonstance), retrouvés à l'article 8(2) était une façon de palier à la méconnaissance du nom exact du document afin de faciliter et de circonscrire la recherche mais nous doutons fort que l'intention était de permettre d'utiliser qu'un seul de ces détails. En fait, à notre avis, ces trois détails forment un tout et ne peuvent être considérés individuellement. Nous croyons que dans le cas d'une méconnaissance du nom exact du document recherché, le demandeur doit fournir un minimum d'information et c'est en donnant des précisions pour chacun des trois détails que ce critère minimal est rencontré. La Loi doit être modifiée pour stipuler clairement qu'il est nécessaire de fournir un minimum d'information et qu'un demandeur se doit de fournir des renseignements à chacun des trois détails permettant de circonscrire une recherche.

³ Commissariat à l'accès à l'information et à la protection de la vie privée (N.-B.) (2014), *Rapport des conclusions de la Commissaire : Affaire portant sur les obligations statutaires d'un organisme public lorsqu'il répond à des demandes de communication*, Document non-publié.

La Commissaire fait aussi état, dans le même rapport, du manque de balises claires pour permettre aux organismes publics de demander des éclaircissements auprès de l'auteur d'une demande d'accès à l'information.

36. La *Loi* ne prévoit pas de disposition propre au sujet de demander des éclaircissements auprès de l'auteur d'une demande de communication. En effet, la *Loi* n'en fait que référence, soit à partir de l'article 11 (qui traite des temps limites à l'intérieur desquels l'organisme public doit répondre à la demande de communication) et de l'article 12 (qui traite des possibles résultats si des éclaircissements sont demandés mais ne sont pas donnés).

Selon nous, la Loi doit permettre à l'organisme public de demander des informations plus précises sur les documents demandés, comme le sujet ou les détails retrouvés à l'article 8(2) de la Loi dont il était question précédemment. Loi doit définir et baliser le processus autorisant les demandes de renseignements supplémentaires.

3. FRAIS DE RECHERCHE ET DE COPIES

Un des grands défis qui existe présentement au niveau du droit à l'information est l'impossibilité pour les organismes publics d'exiger des frais. Bien que la gratuité du droit à l'information soit un principe louable afin d'éviter toute barrière permettant l'accès à l'information, il est de notre avis qu'il ne doit s'appliquer que dans le cas des demandes dites raisonnables. Il est important de rappeler qu'à l'origine, la Loi prévoyait, et prévoit toujours, la possibilité de facturer des coûts selon un règlement. Toutefois le règlement qui précisait le mécanisme et les balises pour le faire fut abrogé en 2011 lorsque la Loi fut étendue à une multitude d'organismes publics, dont les municipalités. Tel qu'indiqué dans le document de consultation de la province dans la cadre du présent examen de la Loi, le Nouveau-Brunswick est la seule province canadienne où le droit à l'information est gratuit.

Tel que mentionné, l'article⁴ (art. 80) autorisant la facturation de coûts est toujours présent dans la Loi et permettrait au gouvernement d'adopter facilement un nouveau règlement pour définir les balises qui s'imposent et ainsi encadrer les circonstances et les coûts acceptables qu'un organisme public peut exiger.

⁴ Institut canadien d'information juridique (CanLII), (page consultée le 19 mars 2015), Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée, LN-B 2009, c R-10.6, [En ligne], <https://www.canlii.org/fr/nb/legis/lois/lb-2009-c-r-10.6/derniere/lb-2009-c-r-10.6.html>

Droits à payer

80(1) Le responsable d'un organisme public peut exiger qu'une personne verse à l'organisme les droits réglementaires justes et raisonnables pour la présentation de sa demande et pour les services de recherche, de préparation, de copie et de livraison.

Selon nous, l'accès à l'information devrait être offert gratuitement lorsque la demande est somme toute raisonnable et ne demande pas un temps de recherche et de préparation considérable. Les membres de l'AFMNB ont d'ailleurs émis et adopté une résolution à cet effet lors de la dernière assemblée générale annuelle tenue à Dieppe en novembre 2014 :

Loi sur l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels

Considérant que les municipalités endossent les principes de la transparence institutionnelle prévue dans la Loi sur l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels;

Considérant que les municipalités sont maintenant assujetties à cette Loi et collaborent activement par son application;

Et considérant que la Loi sur l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels prévoit des modalités de recouvrement de certains coûts pour les ministères provinciaux seulement, alors que l'application de la Loi engendre des coûts tout aussi considérables pour les municipalités que pour les ministères provinciaux;

IL EST RÉSOLU que l'AFMNB demande à la province du N.-B. de procéder aux changements à la Loi sur l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels et à ses règlements afin de permettre aux municipalités de recouvrir les coûts engendrés par l'application de cette loi provinciale.

Nous proposons donc que des frais minimums pour la recherche et les photocopies puissent être exigés lorsque qu'une demande le nécessite. La facturation de frais aux demandeurs doit simplement être un moyen de recouvrir un minimum de coûts et non pas être considérée comme une source potentielle de nouveaux revenus. À notre avis, ceci ferait en sorte que les demandeurs seraient plus enclins à fournir un maximum de précisions pour circonscrire les recherches en plus de réduire considérablement les demandes frivoles, trop vagues ou trop larges.

À titre d'exemple, voici ce que l'ancien règlement⁵, abrogé en 2011, stipulait :

⁵ Institut canadien d'information juridique (CanLII), (page consultée le 19 mars 2015), Règlement du Nouveau-Brunswick 2010-111 pris en vertu de la Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée (D.C. 2010-386) [En ligne], <https://www.canlii.org/fr/nb/legis/regl/regl-du-n-b-2010-111/83281/regl-du-n-b-2010-111.html#history>

Droits de recherche et de préparation

11(1) L'auteur de la demande paie un droit de recherche et de préparation à l'organisme public lorsque celui-ci juge que la recherche et la préparation liées à la demande prendront plus de deux heures.

11(2) Le droit payable pour la recherche et la préparation est de 15 \$ pour chaque demi-heure qui s'ajoute aux deux premières heures.

Des frais de photocopies minimums pourraient aussi être exigés lorsque des demandes nécessitent l'impression de plusieurs feuilles. Bien que nous sommes dans une ère numérique et sans papier, il faut très souvent imprimer l'information et le faire à la main pour biffer de l'information privée. Il est, selon nous, inconcevable qu'un individu puisse faire une demande qui nécessite l'impression de 500 pages sans avoir à déboursé un sou. Nous estimons qu'un minimum raisonnable pourrait être demandé et spécifié dans le règlement. Au-delà de ce montant, des frais par chaque copie supplémentaire pourraient être exigés. À titre d'exemple, voici ce que l'ancien règlement⁶, abrogé en 2011, prévoyait :

Droits de copie

12 L'auteur de la demande paie les droits de copie qui suivent à l'organisme public :

- a) 0,25 \$ la copie, lorsque les renseignements sont consignés à un document et peuvent être imprimés à l'aide d'une photocopieuse ou à l'aide d'une imprimante d'ordinateur ;*
- b) les frais réels liés à tout autre mode de fourniture de copies, lorsque les renseignements ne peuvent n'être ni photocopiés à l'aide d'une photocopieuse ni imprimés à l'aide d'une imprimante d'ordinateur.*

L'imposition de coûts pour le droit à l'information nous apparaît également logique et cohérent lorsque l'on constate que la province prévoit dans ses propres lois que certaines informations sont disponibles moyennant un frais. Le Règlement du Nouveau-Brunswick 2002-1⁷ pris en vertu de la *Loi sur l'administration financière (D.C. 2002-41)* stipule ce qui suit :

Droits

3 Le Ministre de l'Environnement et des Gouvernements locaux peut exiger les droits suivants en vertu du présent règlement :

⁶ Institut canadien d'information juridique (CanLII), (page consultée le 19 mars 2015), Règlement du Nouveau-Brunswick 2010-111 pris en vertu de la Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée (D.C. 2010-386) [En ligne], <https://www.canlii.org/fr/nb/legis/regl/regl-du-n-b-2010-111/83281/regl-du-n-b-2010-111.html#history>

⁷ Gouvernement du Nouveau-Brunswick, (page consultée le 20 mars 2015) [En ligne], <http://www.gnb.ca/0062/acts/BBR-2012/2012-48.pdf>

- a) *par parcelle, pour la fourniture de l'information environnementale décrite à l'article 4, lorsque l'information lui est disponible et qu'il est praticable de la fournir.... 55,00 \$*
- b) *sous réserve de l'alinéa a), sur demande, pour de la recherche sur de l'information environnementale décrite à l'article 4, ou sur d'autres informations que peuvent contenir des registres tenus par ce Ministre concernant la pollution d'une parcelle, ainsi que pour la préparation de ces informations et pour des explications à leur égard, y compris la fourniture d'informations non décrite à l'article 4 et la fourniture d'explications détaillées à l'égard de toutes informations que peuvent contenir des registres tenus par ce Ministre relativement à la parcelle, par heure ou fraction d'heure passée par un employé du ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux....30,00 \$*

De plus, la Cour, bien qu'elle ne soit pas assujettie à la *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée*, impose aussi des frais d'accès à l'information. Dans le cas des documents entourant le procès de Justin Bourque, par exemple, il en coûtait 181 \$ pour obtenir la documentation, tel que le mentionnait le journaliste de l'Acadie-Nouvelle Pascal Raiche-Nogue dans un message sur Twitter le 5 décembre 2014 :



En terminant, est-ce que le droit à l'information est un droit universel au Nouveau-Brunswick, au même titre que la santé et l'éducation ? Dans l'affirmative, l'ensemble des néobrunswickois se doivent d'assumer le coût des demandes d'information par la création d'un fonds provincial. Sinon, la possibilité de facturer des frais pour les demandes qui exigent des coûts directs et indirects trop importants devrait être permis et encadré afin d'assurer, minimalement, un partage du fardeau entre le demandeur et l'organisme public.

4. LANGUES OFFICIELLES

Les obligations constitutionnelles en matière de langues officielles font en sorte qu'elles ont préséance sur les autres lois provinciales, incluant celle sur le droit à l'information et la protection de la vie privée. À cet égard, nous estimons que la Loi actuelle ne fournit pas les balises nécessaires et laissent les municipalités au prise avec plusieurs zones grises qu'elles se doivent d'interpréter. Premièrement, il est clairement indiqué dans la *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée* que les documents sont transmis au demandeur dans la langue qu'ils ont été produits. Toutefois, la Loi ne fait aucunement référence aux communications entre l'organisme public et le demandeur. Au niveau de la province, ceci ne pose pas de problème puisque toute son administration et ses communications doivent être officiellement bilingues. Toutefois la réalité des municipalités est bien différente. En effet, seules les cités et les municipalités ayant une minorité de langue officielle de plus de 20% sont assujetties à la *Loi sur les langues officielles*. Les autres municipalités n'ont aucune obligation au niveau du respect des droits linguistiques. Par exemple, si une municipalité dont la composition linguistique est 90% francophone reçoit une demande d'accès rédigée en anglais, est-ce que l'administration municipale doit tout de même traiter cette demande ? Si oui, dans quelle langue ? La Loi ne fait aucune référence à la façon de procéder dans une telle situation.

À notre avis, il doit être stipulé dans la Loi que le demandeur doit soumettre sa demande dans la langue de fonctionnement de la municipalité, tel que prévu et défini dans la *Loi sur les langues officielles*. Si des coûts de traduction sont engendrés, pour les municipalités qui n'ont pas d'obligations en vertu de la Loi sur les langues officielles, ceux-ci devraient être assumés par le demandeur à moins que la municipalité n'en décide autrement.

5. FORMATION ET DIVULGATION ACTIVE DE L'INFORMATION

Notre association est d'avis que la formation du personnel et la divulgation active et systématique de l'information sont deux éléments essentiels pour accroître la transparence et diminuer le nombre de demandes d'accès. Il est important de rappeler que la *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée* ne s'applique aux municipalités que depuis 2011. Les administrations municipales ont dû apprendre à composer avec les nouvelles obligations liées à cette Loi et de modifier leur fonctionnement dont, entre autres leur façon d'administrer et de classer l'information. Pour cette raison, nous croyons qu'il est nécessaire de poursuivre les efforts de conscientisation envers les élus et de tenir d'autres séances de formation pour les responsables de l'accès à l'information des municipalités et des CSR. Au-delà des obligations, il faut également prévoir des formations pour encourager la divulgation proactive, et ce, en faisant la promotion de nouvelles pratiques ou l'utilisation de nouveaux outils et de nouvelles technologies pour accroître les informations accessibles publiquement en tout temps.

6. RECOMMANDATIONS DE L'AFMNB:

- 1. Qu'une modification de l'article 8(2) soit apportée de la *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée* afin de permettre aux organismes publics de demander des éclaircissements et des informations plus précises aux demandeurs, incluant de fournir des précisions pour chacun des trois éléments (date, lieu et circonstance) lorsque le nom du document exact n'est pas connu.**
- 2. Que soit rétabli le règlement permettant aux organismes publics d'imposer des frais aux demandeurs d'accès à l'information lorsque l'ampleur de la recherche l'exige et qu'il y a un nombre élevé de photocopies à faire.**
- 3. Que la *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée* soit modifiée pour préciser les obligations linguistiques des municipalités en respectant les balises déjà prévues dans la *Loi sur les langues officielles*.**
- 4. Que le Commissariat à l'accès à l'information et à la protection de la vie privée obtienne les ressources nécessaires pour réaliser adéquatement son mandat et que celui-ci soit élargit afin de d'inclure la responsabilité de développer et d'organiser des formations destinées aux organismes publics.**