

Monsieur George Hickes
le président de l'Assemblée législative
Province du Manitoba
Palais législatif, bureau 244
Winnipeg (Manitoba) R3C 0V8

Monsieur,

Conformément aux paragraphes 58(1) et 37(1) respectivement de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* et de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*, je suis heureux de déposer le premier rapport annuel de l'ombudsman prévu par ces deux nouvelles lois pour l'année civile allant du 1^{er} janvier au 31 décembre 1998. Ce rapport annuel fait également référence au travail effectué par notre bureau en 1998 en vertu de la *Loi sur la liberté d'accès à l'information*, qui a été abrogée le 4 mai 1998.

Recevez, Monsieur le président, mes salutations distinguées.
L'original est signé par

L'ombudsman provincial,
Barry Tuckett

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
SURVOL DES ACTIVITÉS	
Principes en matière d'accès à l'information et de protection de la vie privée.....	7
Activités en 1998.....	8
Pour mieux assurer le respect.....	10
RENSEIGNEMENTS STATISTIQUES	
Plaintes et décisions rendues 1998	13
Plaintes de 1998 par catégorie et décisions rendues en vertu de la <i>Loi sur la liberté d'accès à l'information</i> et de la <i>Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée</i>	14
Plaintes de 1998 par catégorie et décisions rendues en vertu de la <i>Loi sur les renseignements médicaux personnels</i>	17
Plaintes reportées des années précédentes et décisions rendues en vertu de la <i>Loi sur la liberté d'accès à l'information</i>	18
Provenance des plaintes	19
MINISTÈRES ET ORGANISMES DU GOUVERNEMENT PROVINCIAL	
<i>Loi sur la liberté d'accès à l'information</i> <i>Loi sur l'accès à l'information et la protection de le vie privée</i> Présentation de la <i>Loi sur l'accès à l'information</i> et la <i>protection de la vie privée</i>	21
Sommaire de quelques cas	
Éducation et Formation professionnelle Manitoba	24
Services à la famille Manitoba	26
Finances Manitoba	28
Voirie et Transport Manitoba	30
Bureau de logement du Manitoba	33
Industrie, Commerce et Tourisme Manitoba.....	35
Justice Manitoba.....	38
Ressources naturelles Manitoba	43
Développement rural Manitoba.....	52
Commission des accidents du travail	57

VILLE DE WINNIPEG

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

Introduction	63
--------------------	----

SOMMAIRE DE QUELQUES CAS

L'accès avant tout!	64
Prélèvements	66
La Loi s'applique-t-elle?	71

LOI SUR LES RENSEIGNEMENTS MÉDICAUX PERSONNELS

Présentation de la <i>Loi sur les renseignements médicaux personnels</i>	74
--	----

SOMMAIRE DE QUELQUES CAS

L'ombudsman fait enquête sur les plaintes	76
Enquêtes émanant de l'ombudsman	82
Commentaires de l'ombudsman	85

INTRODUCTION

Le Bureau de l'ombudsman a été constitué le 1^{er} avril 1970 afin de recueillir les plaintes à l'encontre des ministères et organismes du gouvernement provincial et d'enquêter à leur sujet. Presque 30 ans plus tard, le rôle principal de ce bureau reste le même.

Néanmoins, les responsabilités confiées à notre bureau en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* et de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels* ont donné une nouvelle dimension à notre mandat. Effectuer des vérifications et des contrôles et faire des commentaires sur les programmes ayant des répercussions sur l'accès aux renseignements et sur la protection de la vie privée sont à présent des activités régies par des dispositions législatives. Bien que ces nouvelles responsabilités entrent parfois en conflit avec nos attributions traditionnelles en ce qui concerne le temps et les ressources, nous devons absolument nous en acquitter, car elles permettent de garantir l'observation des valeurs et des principes contenus dans ces lois et de démontrer notre engagement à leur égard.

La législation manitobaine en matière d'accès à l'information établit le droit d'accès aux dossiers du gouvernement et appuie les principes d'ouverture et de transparence. La législation manitobaine en matière de protection de la vie privée reconnaît le droit fondamental de chacun à une vie privée et incorpore les principes internationaux visant à établir

des pratiques équitables en matière de traitement de l'information.

Le fait que ces textes de lois reconnaissent le besoin de soumettre les organismes publics à un examen rigoureux par une instance indépendante est primordial, car cela permet non seulement de promouvoir les principes de transparence et d'ouverture mais aussi d'obtenir la confiance du public dans les autorités et les institutions qui nous gouvernent. Ce rôle a été confié à l'ombudsman, qui doit faire preuve de beaucoup de vigilance afin de faire respecter l'esprit de la loi et de maintenir l'engagement de tous envers celle-ci.

Quelques défis de taille attendent notre bureau, qui devra mettre en place un processus d'étude bien orchestré, facile d'accès et qui soit simple, non accusatoire et souple. Ce processus devra promouvoir l'équité administrative, l'ouverture et la transparence et permettre de résoudre les problèmes, non pas dans l'esprit d'un conciliateur ou d'un médiateur, mais dans celui d'un ombudsman.

Les questions relatives à la protection de la vie privée seront particulièrement difficiles, car dans un environnement technologique changeant, préserver la tranquillité de chacun est de plus en plus ardu. Les problèmes que nous rencontrons ou que nous rencontrerons sont liés à des initiatives du gouvernement telles :

- la gestion intégrée de cas, dans laquelle les banques de données

contenant des renseignements personnels et d'autre information sont réunies au nom de l'amélioration du service public;

- l'intégration des systèmes d'information administratifs internes destinés à la gestion des ressources monétaires, humaines et matérielles du gouvernement, qui de ce fait sont liés électroniquement pour une meilleure efficacité administrative et de meilleurs services;
- l'établissement de réseaux électroniques d'information en matière de santé destinés à augmenter l'efficacité et la rentabilité du système de santé;
- l'accès électronique à guichet unique aux services du gouvernement (ce qui peut impliquer des registres publics).

Ces initiatives représentent une menace potentielle à l'égard de la protection de la vie privée si on ne respecte pas certains principes et certaines valeurs.

J'ai le plaisir de vous annoncer que M. Peter Bower a été récemment nommé directeur général de notre nouvelle Direction de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée. M. Bower occupait le poste d'archiviste provincial depuis 1980, il possède de l'expérience et des connaissances en gestion de l'information et en communication avec le public et il connaît bien la législation sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée. Le compter parmi notre personnel sera sans conteste un atout, et il nous aidera à relever les défis à venir.

L'année passée, la Direction de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée s'est agrandie lorsque les obligations découlant de la nouvelle législation ont commencé à avoir des répercussions sur notre bureau. Nous avons recruté du personnel supplémentaire en 1998. M^{me} Nancy Love, M. Aurèle Teffaine, M^{me} Jane McBee et M^{me} Kim Riddell se sont joints à M^{me} Gail Perry, directrice de la vérification de conformité et des enquêtes, portant à six le nombre de personnes travaillant dans cette nouvelle Direction, directeur général inclus.

Bien que nous ayons un personnel consciencieux et travailleur, il est clair que nos ressources actuelles ne suffisent pas face à la charge de travail supplémentaire et aux défis auxquels est confronté notre bureau et nous avons des travaux en attente et des retards. Nous examinons nos politiques, procédures, normes, priorités et ressources avec attention afin de déterminer quel serait le moyen le plus économique et le plus efficace pour régler le problème des retards, tout en continuant d'offrir un service de qualité.

En tant que Bureau de l'Assemblée législative agissant au nom de celle-ci, répondre aux plaintes et aux inquiétudes portées à notre attention restera une priorité, et nous tâcherons parallèlement d'encourager et de promouvoir activement le respect des valeurs et des principes relatifs à l'accès à l'information et à la protection de la vie privée qui ont force de loi.

SURVOL DES ACTIVITÉS

◆ PRINCIPES EN MATIÈRE D'ACCÈS À L'INFORMATION ET DE PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE

L'accès à l'information et la protection de la vie privée sont généralement reconnus comme des composantes essentielles des sociétés démocratiques. Mais si l'on montre trop d'empressement envers l'une, l'autre risque d'en souffrir. L'établissement d'un juste équilibre entre ces deux droits est toujours difficile, ce qui explique en partie la complexité parfois harassante des lois visant à enchâsser ces deux idéaux démocratiques.

La valeur de ces deux droits pour une société démocratique a été définie comme suit :

La loi en matière d'accès à l'information a donc pour objet général de favoriser la démocratie, ce qu'elle fait de deux manières connexes. Elle aide à garantir, en premier lieu, que les citoyens possèdent l'information nécessaire pour participer utilement au processus démocratique, et, en second lieu, que les politiciens et bureaucrates demeurent comptables envers l'ensemble de la population. [Cour suprême du Canada, juge G. V. La Forest dans Dagg contre Canada (Ministre des Finances), R. C. S., vol. 2, 1997, pp. 432-433.]

Un des traits propres à une démocratie vibrante et participative est la capacité des gens à s'illustrer et à se distinguer en n'hésitant pas à faire connaître leurs opinions politiques, leurs croyances et leurs préférences. Dans une société libre, cette individualité est tolérée, voire encouragée. On la considère aussi comme la pierre d'assise d'une société ouverte, comme un moyen d'assurer la liberté de parole et la participation politique.

[Janlori Goldman, « Privacy and Individual Empowerment in the Interactive Age », *Visions of Privacy*, (University of Toronto Press, 1999) Colin J. Bennett and Rebecca Grant, eds., p. 102. (traduction libre)]

Le droit d'accès fait partie intégrante de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* (LAIPVP) et de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels* (LRMP) promulguées par le Manitoba en mai 1998 et en décembre 1997 respectivement. La *Loi sur la liberté d'accès à l'information* (LLAI), en vigueur depuis près de dix ans, a été abrogée avec la promulgation de la LAIPVP. La protection de la vie privée en vertu de la LLAI était considérée comme une exception à la règle favorisant l'accès. Pour leur part, les nouveaux textes législatifs font état de droits à la protection des renseignements personnels, qu'il faut équilibrer de temps à autre en tenant compte du jeu réciproque souvent complexe des intérêts en cause.

Les nouvelles lois contiennent des dispositions très fermes à l'égard de la protection de la vie privée, en particulier en ce qui a trait à la collecte, à l'utilisation, à la divulgation et à la sécurité des renseignements personnels et des renseignements médicaux personnels. Une violation du caractère privé des renseignements personnels est difficilement réparable en entier. Des mesures correctives peuvent être prises, mais elles ne parviennent pas vraiment à redresser le tort qui a été fait. Une approche proactive à l'égard de la protection de la vie privée est donc encouragée de la part des dépositaires de renseignements personnels. Il est également vrai que les compromis touchant la confidentialité des renseignements personnels ne sont pas nécessairement

apparents pour la population et même pour les dépositaires de tels renseignements. Pour ces raisons, la LAIPVP et la LRMP donnent à l'ombudsman le pouvoir d'initier et de mener des enquêtes au sujet du respect des deux textes de loi :

Attributions générales [LAIPVP]

49 *En plus des attributions qui lui sont conférées sous le régime de la partie 5 au sujet des plaintes, l'ombudsman peut :*

(a) procéder à des enquêtes et à des vérifications et faire des recommandations pour contrôler et garantir l'observation :

(i) de la présente loi et des règlements,

(ii) des exigences concernant la sécurité et la destruction des documents prévues dans tout autre texte ou dans un instrument juridique, notamment un règlement ou un règlement administratif, au moyen duquel un organisme public local agit;

Attributions générales [LRMP]

28 *En plus des attributions qui lui sont conférées sous le régime de la partie 5 au sujet des plaintes, l'ombudsman peut :*

(a) procéder à des enquêtes et à des vérifications et faire des recommandations pour surveiller et garantir l'observation de la présente loi;

Les deux textes de loi reconnaissent qu'un organisme de surveillance ne peut dûment protéger les renseignements personnels en ne faisant que répondre aux plaintes. Bien que la plupart des entités assujetties aux dispositions des nouvelles lois concernant la protection de la vie privée étaient déjà consciente du besoin d'assurer la protection des renseignements personnels, la législation permet d'assurer la gestion de ces renseignements conformément aux normes reconnues à l'échelle internationale et aux meilleures pratiques. Au cours de la dernière

année, la Division de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée a examiné et établi les procédures requises pour assurer le respect de la législation en vertu d'un mandat proactif.

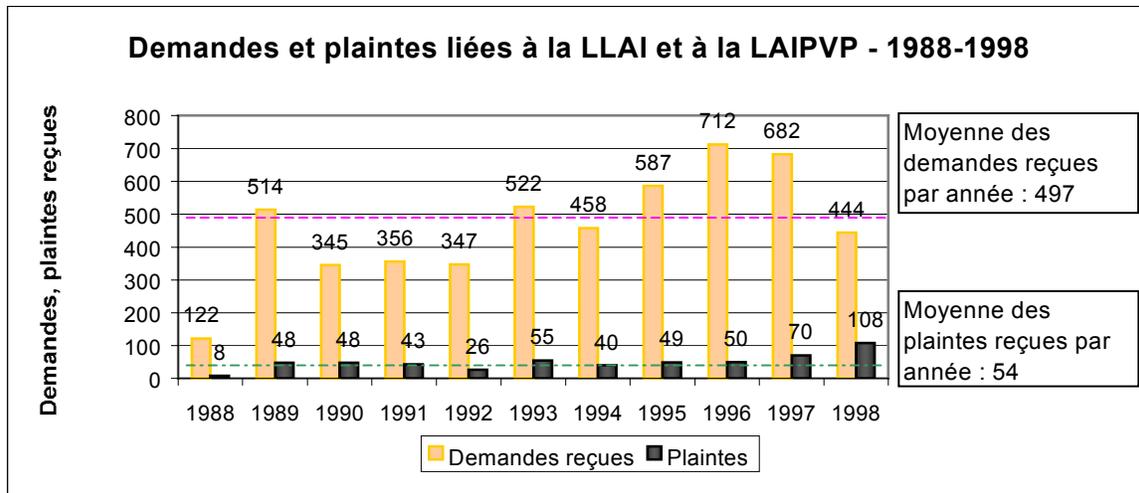
◆ ACTIVITÉS EN 1998

Le personnel de la Division de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée a consacré la majeure partie de son temps aux enquêtes faisant suite aux plaintes déposées en vertu de la LAIPVP et de la LRMP.

En 1998, l'on comptait 101 plaintes concernant l'accès et 7 plaintes concernant la protection de la vie privée en vertu de la LAIPVP. Sept des plaintes concernaient la Ville de Winnipeg, qui est assujettie à la LAIPVP depuis la fin du mois d'août 1998.

Il n'y a eu que 8 plaintes concernant l'accès et 2 plaintes concernant la protection de la vie privée en vertu de la LRMP. Le nombre de plaintes liées à la LRMP devrait sensiblement augmenter dans les prochaines années quand les droits enchâssés dans la Loi seront mieux connus de la population.

Dans cette optique, il serait bon de s'attarder sur la proportion du nombre de plaintes par rapport au nombre de demandes de communication formulées depuis l'entrée en vigueur de la LLAI. Le tableau suivant ne tient compte que des ministères et des organismes provinciaux, pour lesquels nous disposons de données historiques. Il indique qu'à la fin de 1997, la proportion moyenne de plaintes par rapport aux demandes de communication déposées en vertu de la LLAI s'établissait à presque 10 %. En 1998, cette proportion a augmenté à environ 22 % lorsque la LLAI a été remplacée par la LAIPVP en mai. Le nombre de demandes d'accès à des renseignements médicaux personnels en vertu de la LRMP, entrée en vigueur le 11 décembre 1997, n'est pas connu.



Il serait difficile de prétendre, sur la foi de statistiques concernant une seule année, que la diminution sensible du nombre de demandes d'accès en 1998 représente une tendance. Par contre, le fait que le nombre de plaintes concernant l'accès ait plus que doublé depuis 1996 laisse croire qu'une des activités principales du bureau sera encore de répondre aux plaintes des gens, indépendamment des questions systémiques auxquelles il faudra répondre en vertu de la législation. Les plaintes en soi sont bien sûr des sources importantes de renseignements pour connaître les sujets de préoccupation susceptibles d'entraîner l'ouverture d'un dossier d'enquête spécial, comme nous le verrons plus loin.

Afin de nous assurer du respect des exigences relatives à l'accès à l'information prévues dans la LAIPVP, nous cherchons à trouver des moyens d'examiner les pratiques et les résultats des organismes publics d'une façon plus générale et systématique que dans une analyse de plaintes en particulier. Cela va de pair avec les mécanismes actuellement mis en œuvre pour faciliter l'évaluation des effets sur la vie privée dont il est question ci-dessous.

Ce qui a augmenté de manière notable nos responsabilités fut le fait qu'à la fin août 1998, la Ville de Winnipeg a été assujettie à la LAIPVP à sa propre demande, et ce avant que la Loi ne s'étende aux autres organismes

d'administration locale, aux organismes de soins de santé et aux organismes d'éducation, ce qui devrait se faire à la fin de 1999 ou au début de 2000. Pour sa part, la LRMP est entrée en vigueur dès sa promulgation en décembre 1997.

Des séances de formation et de sensibilisation intensives ont été données aux entités assujetties à la législation par Santé Manitoba dans le cas de la LRMP, par Culture, Patrimoine et Citoyenneté dans le cas de la LAIPVP, et par le bureau du greffier municipal pour Winnipeg en tant qu'organisme d'administration locale.

Le personnel de notre bureau a présenté de nombreux exposés et prononcé plusieurs allocutions au cours de l'année 1998. Ces activités ont été menées auprès de divers groupes d'intérêts et organismes privés; de professionnels de la santé, d'administrateurs et de gestionnaires de renseignements médicaux; et d'employés d'organismes d'administration locale ainsi que de ministères et organismes du gouvernement provincial. Un certain nombre d'exposés ont également été donnés dans les écoles et les universités. Tout le personnel du bureau a participé à ces activités.

Nous avons amorcé la planification préalable à la création du site Web du bureau et à la publication de nouveaux documents informatifs comme des brochures

et des troussees d'information. Le site Web permettra de mieux faire connaître le travail et les services du bureau à point nommé. L'augmentation fulgurante de l'accès public à Internet rendra ce moyen de communication indispensable.

◆ POUR MIEUX ASSURER LE RESPECT...

D'autres éléments s'ajoutent aux attributions incombant au bureau de l'ombudsman en tant qu'organisme indépendant chargé de surveiller les entités assujetties à la LAIPVP et à la LRMP. Bien que le rôle traditionnel du bureau demeure fondé sur les principes de maintien de pratiques honnêtes en matière d'accès à l'information, les nouveaux textes législatifs font en sorte que les fonctions de surveillance, qui découlent principalement des plaintes, englobent maintenant des approches plus systémiques qui visent à assurer le respect de la législation en se fondant sur des enquêtes, des vérifications, un encadrement, des commentaires et des recommandations relativement à des questions et à des préoccupations liées à l'accès à l'information et à la protection de la vie privée.

ENQUÊTES SPÉCIALES ET RAPPORTS

Il arrive parfois qu'une plainte concernant l'accès ou la protection de la vie privée qui a été réglée soulève d'autres préoccupations portées à notre attention. Cela nécessite parfois l'ouverture d'un dossier *d'enquête spéciale*. Ce type d'enquête va généralement au-delà d'un simple examen de la conformité aux lois sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée. Elles peuvent inclure, entre autres choses, un examen de l'accès systémique et des préoccupations à l'égard de la protection de la vie privée.

Au cours d'une enquête spéciale, le plaignant, ainsi que l'organisme public ou le dépositaire, ont l'occasion de présenter leurs observations. L'ombudsman peut leur demander de le faire oralement ou par écrit.

Après avoir été mis au fait de la preuve et des circonstances entourant le cas, nous déterminons quelles sont les mesures appropriées à prendre et préparons un rapport faisant état de nos conclusions. Le contenu de ce genre de rapports peut être rendu public dans certains cas, sous forme de communiqués de presse ou d'autres types de compte rendu.

La LRMP (article 37) et la LAIPVP (article 58) exigent toutes deux le dépôt d'un rapport annuel devant l'Assemblée législative. En plus de faire état des sujets qui doivent être abordés, ces textes législatifs obligent l'ombudsman à rendre compte des autres questions touchant l'accès à l'information et la protection de la vie privée (...) *qu'il estime indiquées*. Dans l'intérêt public, l'ombudsman peut aussi *publier un rapport spécial ayant trait à une question relevant de ses attributions, y compris un rapport dans lequel il fait référence à une affaire sur laquelle il a mené une enquête et commente cette affaire*. Le document intitulé *Arrêt sur image - La protection de la vie privée en septembre 1999*, publié en même temps que ce rapport annuel, est un exemple de rapport spécial.

COMMENTAIRES DE L'OMBUDSMAN

En vertu de la LAIPVP (article 49) et de la LRMP (article 28), l'ombudsman peut donner son avis en ce qui concerne les répercussions qu'auraient sur l'accès aux renseignements ou sur la protection de la vie privée les projets législatifs ou programmes prévus des organismes publics et des dépositaires. Il peut également donner son point de vue sur les répercussions qu'a sur la protection de la vie privée :

- soit l'utilisation ou la communication de renseignements personnels ou de renseignements médicaux personnels en vue du couplage de documents;
- soit le recours à la technologie de l'information dans la collecte, le stockage, l'utilisation ou la transmission

des renseignements personnels ou des renseignements médicaux personnels.

Après l'adoption de la nouvelle législation sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée, nous avons commencé à émettre les *commentaires* du bureau de l'ombudsman, qui sont en fait des remarques plus ou moins officielles fondées sur les principes sous-jacents à cette législation. Le but visé est d'exprimer une opinion arrêtée sur une question en particulier, sans qu'il soit porté atteinte aux enquêtes à venir. Les commentaires peuvent être initiés par le bureau de l'ombudsman ou encore formulés à la demande d'un organisme public ou d'un dépositaire. Au cours de la dernière année, le bureau a émis des commentaires concernant de nombreuses entités, dont ceux-ci :

- commentaires à l'intention du Conseil consultatif sur l'infrastructure de la santé au sujet de l'intégration proposée des réseaux canadiens d'information sur la santé;
- commentaires à l'intention de Statistique Canada et du Centre manitobain des politiques et d'évaluation en matière de santé au sujet d'une entente proposée concernant un projet de recherche touchant les renseignements médicaux;
- commentaires à l'intention de Permis et immatriculations qui voulait savoir si elle devait obtenir le consentement des conducteurs avant de transmettre à Élections Canada des renseignements figurant sur leur permis de conduire;
- commentaires à l'intention de Santé Manitoba, de la Manitoba Pharmaceutical Association et de la Manitoba Society of Pharmacists au sujet de l'utilisation des numéros de dossiers médicaux;
- commentaires à l'intention de la Ville de Winnipeg au sujet de l'utilisation des numéros d'assurance sociale de ses employés.

Ces commentaires, qui ne s'accompagnent pas nécessairement de recommandations

officielles, nous permettent d'une part d'orienter les organismes publics et les dépositaires, et d'autre part de donner une opinion sur des questions touchant des Manitobains. Par exemple, l'ombudsman a été invité à examiner un rapport fédéral exhaustif portant sur le bien-fondé de relier les différents réseaux d'information sur la santé du pays, afin de créer ce qui est connu sous le nom de l'**Info**route Santé du Canada.

Quand un organisme public se demande si une pratique est conforme à la législation sur la protection de la vie privée, il peut demander au bureau de la commenter. Nous pouvons ainsi nous prononcer sans nuire à notre capacité de répondre aux plaintes à venir.

L'étude d'une question par le bureau de l'ombudsman ne prend pas fin nécessairement avec la publication d'un commentaire. Si notre commentaire conclut qu'une pratique ou une procédure n'est pas conforme à la législation, l'organisme public ou le dépositaire a la possibilité de se prononcer sur notre position. Mais si notre bureau continue de maintenir que l'organisme public ne se conforme pas à la législation, nous déterminerons si une enquête plus approfondie ou une recommandation s'impose.

VÉRIFICATIONS ET ÉVALUATIONS DES EFFETS SUR LA VIE PRIVÉE

Procéder à des vérifications afin de contrôler et de garantir le respect de la LAIPVP et de la LRMP est également l'une de nos nouvelles attributions.

Au départ, nous avons songé à établir un système de vérification puis commencé à examiner ce qui se fait ailleurs. Les bureaux du Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de la Colombie-Britannique et de l'Alberta avaient chacun procédé à au moins une vérification majeure en collaboration avec leur vérificateur provincial respectif. Mais nous trouvions que ces projets nécessitaient beaucoup de

temps et de ressources en raison des exigences liées aux vérifications professionnelles. Nous avons conclu que notre bureau ne pourrait procéder qu'à un nombre très limité de vérifications périodiques. C'est ce qui est arrivé au Commissariat à la protection de la vie privée du Canada, qui a dû réduire le nombre de ses vérifications exhaustives, malgré leur efficacité évidente comme outil de surveillance.

Nous avons donc tenté de trouver une solution de rechange qui s'appliquerait à plus grande échelle. L'ombudsman a le mandat de surveiller des centaines d'organismes publics du Manitoba, auxquels se joindra un nombre encore indéterminé de dépositaires et de gestionnaires de renseignements médicaux personnels. Étant donné l'étendue de ce mandat, nous avons conclu qu'une évaluation des effets sur la vie privée serait une solution plus pratique dans la majorité des cas.

L'évaluation des effets sur la vie privée (ÉEVP) a été conçue par le bureau du Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de la Colombie-Britannique et adaptée avec succès par le bureau du Commissaire de l'Alberta. Moins exhaustive qu'une vérification professionnelle, l'évaluation a pour but de déceler les problèmes de conformité potentiels. Nous comptons adapter cet outil au contexte manitobain et le rendre accessible aux organismes publics et aux dépositaires, afin qu'ils puissent évaluer s'ils se conforment aux exigences de la LAIPVP et de la LRMP ayant trait à la protection des renseignements personnels.

L'ÉEVP servira principalement d'outil d'autoévaluation et d'apprentissage, mais le bureau de l'ombudsman pourrait exiger d'un organisme qu'il en fasse une en cours d'enquête. Le bureau vérifierait ensuite la conformité à la législation en analysant les résultats de cette évaluation. Demander à un organisme de faire une ÉEVP peut paraître astreignant, mais nous croyons qu'elle va de

pair avec son obligation de se conformer à la législation relative à la protection de la vie privée. Nous comptons élaborer des ÉEVP uniformes à l'intention des organismes publics et des dépositaires, afin que leurs examens soient constants, comparables et mesurables.

ACTIVITÉS D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

L'ombudsman a l'obligation prévue par la Loi d'informer l'Assemblée législative et la population de l'état de ses travaux relatifs à l'accès à l'information et à la protection de la vie privée.

Les enquêtes faisant suite aux plaintes et leurs résultats sont en soi riches en enseignements pour les plaignants, les organismes publics et les dépositaires directement concernés. Les rapports annuels, les rapports spéciaux et d'autres moyens jugés appropriés, qui s'adressent à un plus grand nombre de personnes, ont pour effet d'en élargir la portée pour le bien général.

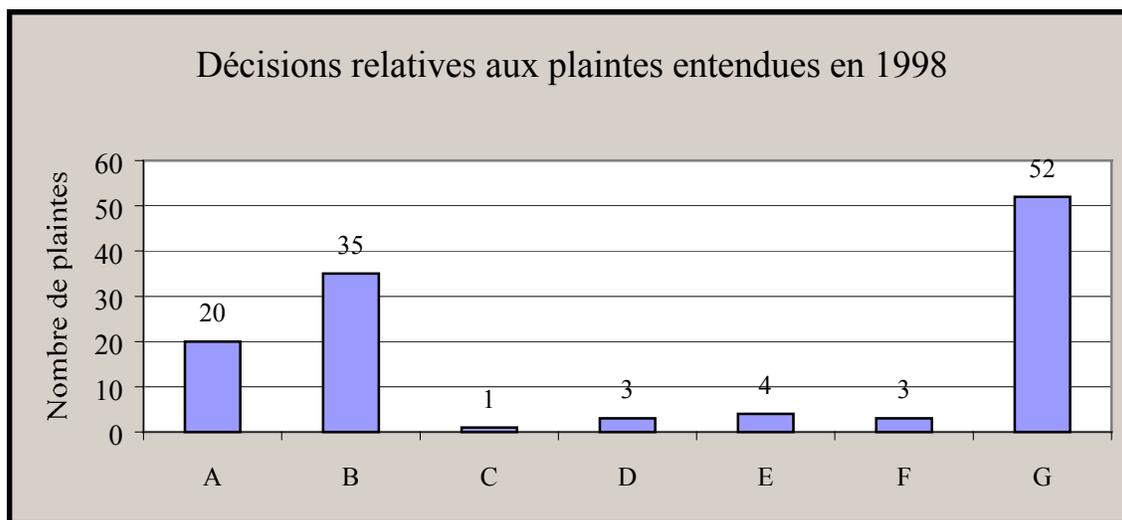
Comme nous l'avons déjà mentionné, notre bureau participe à des allocations publiques. Enfin, le nouveau site Web proposé deviendra également un moyen de faire connaître nos activités.

RENSEIGNEMENTS STATISTIQUES

PLAINTES ET DÉCISIONS RENDUES EN 1998

En 1998, notre bureau a reçu 118 plaintes. De ce nombre, 66 ont été réglées et 52 ont été reportées à 1999. Nous avons aussi réglé 20 plaintes reportées de 1997, 1 plainte reportée de 1996 et 1 plainte reportée de 1995. Au total, 88 plaintes ont été réglées en 1998.

La disposition des 118 plaintes est illustrée dans le tableau ci-dessous. Les décisions rendues (A à G sur le diagramme en bâtons) sont également expliquées.



A = Plainte réglée ou réglée en partie

Plainte fondée ou fondée en partie; communication accordée en tout ou en partie après des démarches informelles

B = Plainte non fondée

Plainte jugée non fondée.

C = Recommandation

Plainte fondée ou fondée en partie ayant fait l'objet d'une recommandation après que les démarches informelles n'eurent rien donné.

D = Plainte abandonnées par l'ombudsman

Arrêt de l'enquête avant que la plainte n'ait été réglée.

E = Plainte abandonnée par le demandeur

Arrêt de l'enquête avant que la plainte n'ait été réglée.

F = Plainte refusée

Plainte refusée par l'ombudsman, habituellement parce qu'elle ne relève pas de ses compétences ou parce qu'elle est prématurée.

G = Plainte à l'étude

La plainte était encore à l'étude le 1er janvier 1999.

PROVENANCE DES PLAINTES

Collectivité	Nombre de plaintes
Bissett	2
Brandon	1
Camp Morton	2
Cardinal	1
East St. Paul	1
Gimli	3
Île-des-Chênes	1
Medora	1
Otterburne	1
Portage-la-Prairie	1
Poplar Point	1
Saint-Germain	14
Saint-Norbert	9
Sainte-Rose	1
Shoal Lake	2
Sidney	1
The Pas	1
Winnipeg	70
Alexandria VA, États-Unis	5
TOTAL	118

**MINISTÈRES ET ORGANISMES DU
GOUVERNEMENT PROVINCIAL**

LOI SUR LA LIBERTÉ D'ACCÈS À L'INFORMATION

DU 1^{er} JANVIER AU 3 MAI 1998

**LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION ET
LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE**

DU 4 MAI AU 31 DÉCEMBRE 1998

PRÉSENTATION DE LA *LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION ET LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE*

DÉFINITION

La *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* a été promulguée comme loi du Manitoba le 4 mai 1998, pour remplacer la *Loi sur la liberté d'accès à l'information*, qui était en vigueur depuis le 30 septembre 1988.

L'article 2 de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* établit quels sont les objets de la Loi :

Objets de la Loi

La présente loi a pour objets :

- *de donner aux personnes un droit d'accès aux documents qui relèvent des organismes publics, sous réserve des exceptions limitées et précises qu'elle prévoit;*
- *de donner aux particuliers un droit d'accès aux documents qui contiennent des renseignements personnels les concernant et qui relèvent des organismes publics, sous réserve des exceptions limitées et précises qu'elle prévoit;*
- *de donner aux particuliers le droit de demander la correction des documents qui contiennent des renseignements personnels les concernant et qui relèvent des organismes publics;*
- *de régir le mode selon lequel les organismes publics peuvent recueillir des renseignements personnels auprès de particuliers et de protéger les particuliers contre l'utilisation ou la communication non autorisée de ces renseignements par ces organismes;*
- *de prévoir l'exercice de recours indépendants à l'égard des décisions prises par les organismes publics sous son régime.*

La *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* contient des dispositions concernant l'accès similaires à celles de la législation précédente à l'égard des documents qui sous la garde ou la responsabilité d'organismes publics. La nouvelle loi se démarque par ses dispositions relatives à la protection de la vie privée à l'égard de la collecte, de l'utilisation, de la communication, de la disposition et de la sécurité des renseignements personnels qui sous la garde ou la responsabilité d'organismes publics. Elle se démarque aussi par le nombre et les types d'organismes publics qui sont ou qui seront assujettis à la Loi. La nouvelle législation a permis d'accroître considérablement le rôle de l'ombudsman.

À QUI S'APPLIQUE-T-ELLE?

En plus de régir les ministères et organismes du gouvernement provincial depuis le 4 mai 1998, la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* s'applique aussi à la Ville de Winnipeg depuis le 31 août 1998.

La nouvelle législation chapeautera tous les autres organismes publics qui seront de son ressort après la promulgation des dispositions habilitantes de la Loi. Ces organismes publics sont les suivants :

Organismes d'éducation

- divisions ou districts scolaires établis sous le régime de la *Loi sur les écoles publiques*;
- l'Université du Manitoba;
- universités fondées sous le régime de la *Loi sur la fondation des universités*;
- collèges fondés sous le régime de la *Loi sur les collèges*;
- tout autre organisme d'éducation désigné comme tel dans les règlements.

Organismes d'administration locale

- municipalités;
- districts d'administration locale;
- comités locaux, conseils communautaires et conseils de communauté constituée que vise la *Loi sur les affaires du Nord*;
- districts d'aménagement établis sous le régime de la *Loi sur l'aménagement du territoire*;
- districts de conservation établis sous le régime de la *Loi sur les districts de conservation*;
- tout autre organisme d'administration locale désigné comme tel dans les règlements.

Organismes de soins de santé

- hôpitaux désignés sous le régime de la *Loi sur l'assurance-maladie*;
- offices régionaux de la santé établis sous le régime de la *Loi sur les offices régionaux de la santé*;
- conseils des districts de services sociaux et de santé établis sous le régime de la *Loi sur les districts de services sociaux et de santé*;
- conseils de districts hospitaliers établis sous le régime de la *Loi sur les services de santé*;
- tout autre organisme de soins de santé établi comme tel dans les règlements.

RÔLE DE L'OMBUDSMAN PROVINCIAL

Comme c'était le cas avec la *Loi sur la liberté d'accès à l'information*, il est possible de déposer une plainte auprès de l'ombudsman en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* en cas de refus de communication des documents demandés conformément à la Loi. Si la personne concernée n'obtient pas la communication de tous les documents demandés après l'enquête de l'ombudsman, elle peut en appeler auprès de la Cour du Banc de la Reine. Ce qui est nouveau c'est qu'une fois son enquête terminée, si l'ombudsman est d'avis que la décision soulève une question importante

d'interprétation légale ou que l'appel sert nettement l'intérêt public, il peut interjeter appel de la décision à la place du demandeur (avec son consentement) ou intervenir à titre de partie à un appel.

En vertu de la nouvelle législation, l'ombudsman peut aussi faire enquête sur les plaintes de particuliers qui croient que les renseignements personnels les concernant ont été recueillis, utilisés ou communiqués par un organisme public en contravention avec la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*. Avant l'adoption de cette loi, notre bureau répondait aux plaintes concernant la protection de la vie privée déposées contre les ministères et organismes du gouvernement provincial en vertu de la *Loi sur l'ombudsman*. Pour l'instant, notre bureau utilise encore cette législation dans ses enquêtes sur les plaintes concernant l'accès et la protection de la vie privée déposées contre des organismes d'administration locale (à l'exception de la Ville de Winnipeg). Les organismes d'administration locale, qui ne sont pas encore assujettis à la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, relèvent de la *Loi sur l'ombudsman* en ce qui a trait aux questions d'administration générale.

La *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* accorde d'autres attributions à l'ombudsman en plus de son pouvoir de faire enquête sur les plaintes concernant l'accès à l'information et la protection de la vie privée. Voici la liste de ces attributions :

- procéder à des enquêtes et à des vérifications et faire des recommandations pour contrôler et garantir l'observation de la Loi;
- renseigner le public au sujet de la Loi et recevoir les commentaires du public au sujet de l'application de la Loi;
- commenter les répercussions qu'ont sur l'accès aux renseignements ou sur la protection de la vie privée les projets

législatifs ou programmes prévus des organismes publics;

- commenter les répercussions qu'a sur la protection de la vie privée l'utilisation ou la communication de renseignements personnels en vue du couplage de documents, ou encore le recours à la technologie de l'information dans la collecte, le stockage, l'utilisation ou la transmission des renseignements personnels;
- porter à la connaissance du responsable d'un organisme public tout manquement à l'obligation de prêter assistance aux auteurs de demandes.

Dans certains cas, ces attributions nous ont permis de nous prononcer sur des grandes questions et des questions systémiques portées à notre attention à la suite d'une plainte ou d'une préoccupation exprimée. Les attributions conférées à notre bureau par la législation nous ont permis notamment d'ouvrir des dossiers « d'enquête spéciale ». Dans ce rapport annuel, les numéros de dossiers commençant par un « S » se réfèrent à des enquêtes spéciales.

En 1998, notre bureau a reçu 48 plaintes déposées en vertu de la *Loi sur la liberté d'accès à l'information* et 60 plaintes déposées en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*. En outre, 5 dossiers d'enquête spéciale ont été ouverts en vertu de la nouvelle législation. Les autres plaintes et enquêtes spéciales relevaient de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*, dont il est question plus loin dans ce rapport annuel.

Les sommaires de cas des pages suivantes, qui sont répartis par ministère, décrivent des cas intéressants et instructifs touchant des ministères et organismes du gouvernement provincial dont notre bureau s'est occupé en 1998 en vertu de la *Loi sur la liberté d'accès à l'information* et de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*.

Les sommaires de cas se rapportant à la Ville de Winnipeg sont décrits dans une autre partie du rapport annuel. Cependant, nos commentaires concernant les principes, les dispositions et l'esprit de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* s'appliquent tout autant à la Ville de Winnipeg qu'aux ministères et organismes du gouvernement provincial.

ÉDUCATION ET FORMATION PROFESSIONNELLE MANITOBA

En 1998, notre bureau a reçu une plainte déposée contre Éducation et Formation professionnelle Manitoba. Il s'agissait d'une allégation d'atteinte à la vie privée.

Il s'agissait de la première plainte déposée en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* se rapportant à une collecte soi-disant exagérée de renseignements personnels. La plainte s'est d'ailleurs avérée fondée. Les résultats de notre enquête ont amené le ministère à modifier la nature des renseignements fiscaux exigés dans les formules de demande du programme de prêts aux étudiants du Manitoba. La question relative à la collecte des données suscitée par ce cas a également amené la Direction de l'aide aux étudiants à revoir sa façon de recueillir des renseignements personnels.

◆ 98-092

Collecte exagérée de renseignements personnels

La *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* définit le terme « renseignements personnels » comme suit :

« renseignements personnels »

Renseignements consignés concernant un particulier identifiable, notamment :

- (a) son nom;
- (b) l'adresse ou le numéro de téléphone, de télécopieur ou de courrier électronique de sa résidence;
- (c) son âge, son sexe, son orientation sexuelle et son état matrimonial ou familial;
- (d) son ascendance, sa race, sa couleur, sa nationalité et son origine nationale ou ethnique;
- (e) sa religion ou sa confession et sa croyance, son appartenance ou son activité religieuse;

(f) les renseignements médicaux personnels le concernant;

(g) son groupe sanguin, ses empreintes digitales ou ses traits héréditaires;

(h) son allégeance, son appartenance ou son activité politique;

(i) son éducation ou sa profession et ses antécédents scolaires ou professionnels;

(j) sa source de revenu ou sa situation, ses activités ou ses antécédents financiers;

(k) ses antécédents criminels, y compris les infractions aux règlements;

(l) ses opinions personnelles, sauf si elles ont trait à autrui;

(m) les opinions d'autrui sur lui;

(n) tout numéro ou symbole, ou toute autre indication identificatrice, qui lui est propre.

Le paragraphe 36(2) de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* prévoit ce qui suit :

Nombre de renseignements recueillis

36(2) L'organisme public ne recueille que le nombre de renseignements personnels concernant un particulier nécessaire à la réalisation des fins auxquelles ils sont destinés.

Nous avons reçu une plainte du père d'un étudiant qui avait fait une demande en vertu du programme de prêts aux étudiants du Manitoba.

Le plaignant mentionnait que les parents étaient tenus d'envoyer une copie de leur dernière déclaration de revenus, y compris toutes les annexes. Il trouvait qu'on demandait plus de renseignements que nécessaire pour établir l'admissibilité d'un étudiant à un prêt pour la prochaine année

scolaire. Il faisait observer que l'admissibilité ne semblait reposer que sur le revenu total des parents ainsi que sur le revenu et les biens de l'étudiant. Il jugeait que l'envoi de l'avis de cotisation produit par Revenu Canada, qui contient tous les renseignements financiers requis, était amplement suffisant.

Nous avons donc fait enquête auprès de la Direction de l'aide aux étudiants. On nous a dit qu'avant de déterminer si un étudiant est admissible à un prêt en vertu du programme, la Direction cherche à connaître sa situation financière. Le programme étant considéré comme un complément aux ressources familiales, la Direction cherche aussi à connaître la situation financière des parents.

La Direction nous a aussi informés qu'elle demande une copie des déclarations de revenus afin de vérifier les renseignements fournis par les parents sur la formule de demande de prêt de l'étudiant. Au moment de déterminer le montant des contributions exigées des parents, la direction déduit les cotisations d'Assurance-emploi et les paiements au Régime de pensions du Canada de leur revenu brut. Si la Direction n'exige pas l'avis de cotisation produit par Revenu Canada, c'est parce qu'il ne fait pas état des cotisations susmentionnées pouvant être déduites dans le cas des parents qui ne sont pas travailleurs autonomes.

Sur la formule de demande de l'étudiant, nous avons remarqué que seulement quatre types de renseignements tirés de la déclaration de revenus sont exigés, à savoir le revenu brut, le montant versé au Régime de pensions du Canada comme salarié ou travailleur autonome, les cotisations d'assurance-emploi et l'impôt à payer. La Direction nous a confirmé que les autres renseignements figurant sur la déclaration de revenus ne sont pas requis pour vérifier la situation financière des parents. Cela nous a amenés à croire que l'envoi de la déclaration de revenus au complet contrevenait au paragraphe 36(2) de la *Loi sur l'accès à*

l'information et la protection de la vie privée.

Il n'en demeure pas moins important de faire une distinction entre la collecte de renseignements faite aux fins d'examen financier de celle faite aux fins de vérification en bonne et due forme. Chaque formule de demande comprend une déclaration d'autorisation qui doit être signée par l'étudiant et les parents s'il y a lieu. Cette déclaration permet au ministère de vérifier les prêts accordés, de demander des renseignements détaillés auprès des institutions financières et d'obtenir copie des déclarations de revenus antérieures. À notre avis, les vérifications effectuées au hasard sont raisonnables. Si des données supplémentaires sont jugées nécessaires à une vérification en bonne et due forme, la collecte de renseignements financiers supplémentaires devient alors conforme à la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, en raison de son lien avec le but visé par la vérification proposée.

Nous sommes heureux de rapporter qu'à la lumière de notre enquête, la Direction de l'aide aux étudiants a jugé que les déclarations de revenus ne seraient plus requises aux fins de vérification des renseignements financiers fournis sur les formules de demande. La Direction a également indiqué que la question suscitée par ce cas l'avait incitée à revoir sa façon de faire dans la collecte des autres renseignements personnels exigés.

La plainte a permis de soulever une question importante concernant la protection de la vie privée que le ministère s'est empressé de régler à point nommé.

SERVICES À LA FAMILLE MANITOBA

En 1998, nous avons reçu trois plaintes déposées contre Services à la famille Manitoba en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*. Il s'agissait d'une plainte pour refus de communication et de deux allégations d'atteinte à la vie privée.

Une des allégations d'atteinte à la vie privée a eu pour effet de soulever des questions à l'égard de la gestion du courrier (tout comme une plainte déposée contre Voirie et Transport Manitoba dans la partie consacrée à la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*, à la page 81 de ce rapport annuel). Nous croyons que les questions soulevées par ces plaintes touchent l'ensemble des ministères et organismes du gouvernement. Afin de mieux y répondre, nous avons ouvert un dossier d'enquête spéciale et fait enquête auprès de l'Organisme de gestion du courrier, un organisme de service spécial avec qui font affaires de nombreux ministères et organismes du gouvernement provincial.

◆ **98-095**
S99-007

Atteinte à la sécurité, donc à la vie privée

L'article 41 de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* se lit comme suit :

Protection des renseignements personnels

41 Le responsable d'un organisme public protège les renseignements personnels, en conformité avec les exigences que prévoient les règlements, en prenant les mesures de sécurité

voulues contre des risques tels que l'accès, l'utilisation, la communication ou la destruction non autorisée.

Dans le cas qui nous intéresse, le plaignant trouvait que Services à la famille Manitoba n'avait pas pris les mesures de sécurité voulues à l'égard de ses renseignements personnels. Le plaignant avait reçu une lettre du ministère donnant des détails sur son droit à une allocation sociale. Mais le nom et l'adresse indiqués sur l'enveloppe étaient incomplets et celle-ci avait été ouverte par un inconnu qui l'avait apparemment réadressée puis envoyée au plaignant.

Les renseignements indiqués sur l'enveloppe étaient écrits à la main et comprenaient le prénom du plaignant (précédé de M. et M^{me}), son numéro de casier postal et le nom de sa localité. Le nom de la province et le code postal n'étaient pas indiqués. Quelqu'un d'autre avait écrit sur l'enveloppe « ouvert par erreur » et ajouté le code postal. Nous avons fait enquête auprès de la Société canadienne des postes afin d'établir si la correspondance avait été redirigée par le bureau de poste. L'absence d'initiales, de code à barres ou de numéro d'identification sur l'enveloppe laissait croire que la Société canadienne des postes n'avait pas ouvert l'enveloppe et qu'elle l'avait probablement mal acheminée.

Notre enquête auprès du ministère nous laissait croire qu'une erreur avait été commise. On nous a dit que l'erreur avait été rapportée à l'employé concerné. Après réception de notre avis à l'effet que nous avions reçu une plainte à ce sujet, le ministère a écrit une lettre d'excuse au plaignant. Nous trouvions que le ministère avait agi comme il se doit à la suite de son erreur.

Pour éviter que pareille erreur ne se reproduise, le plaignant a proposé que le ministère envoie à l'avenir les renseignements confidentiels par courrier recommandé. Nous avons tenu compte de cette proposition, sauf qu'elle ne permettait pas de régler le problème de l'enveloppe mal adressée.

Nous étions cependant d'avis qu'un tiers serait moins porté à ouvrir une enveloppe mal acheminée si elle portait la mention « personnel et confidentiel ».

Services à la famille Manitoba et les autres ministères et organismes du gouvernement envoient constamment des renseignements personnels par la poste. Nous examinons actuellement comment ces ministères et organismes devraient acheminer le courrier de départ contenant des renseignements personnels de nature délicate. Nous avons nous-mêmes pris la précaution supplémentaire d'inscrire le mot « confidentiel » sur toutes les enveloppes de notre correspondance envoyée aux plaignants et aux organismes publics. Quand nous le jugeons approprié, nous ajoutons aussi le mot « personnel ».

FINANCES MANITOBA

Les deux plaintes déposées contre Finances Manitoba en 1998 ont été reportées à 1999. Deux autres plaintes reçues à notre bureau au tout début de 1999 concernaient des demandes auxquelles le ministère avait donné suite en 1998, qui soulevaient la question de l'obligation de prêter assistance. Elles ont amené notre bureau à ouvrir un dossier d'enquête spéciale.

◆ 99-001

99-002

S99-003

Manquement à l'obligation de prêter assistance

La *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* établit explicitement une obligation de prêter assistance, contrairement à la *Loi sur la liberté d'accès à l'information*, qui n'en parlait pas. En voici le libellé :

Obligation de prêter assistance

9 Le responsable d'un organisme public fait tous les efforts possibles pour prêter assistance à l'auteur de la demande et pour lui répondre sans délai de façon ouverte, précise et complète.

L'obligation de prêter assistance au demandeur est un principe important et prépondérant de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, qui se reflète dans diverses dispositions relatives aux décisions, aux actes et aux défauts d'agir, dont celle se rapportant à des nouvelles attributions conférées à l'ombudsman :

Attributions générales

49 En plus des attributions qui lui sont conférées sous le régime de la partie 5 au sujet des plaintes,

l'ombudsman peut :

(f) porter à la connaissance du responsable d'un organisme public tout manquement à l'obligation de prêter assistance aux auteurs de demandes;

Cette question en particulier se rapportait à deux demandes de communication que le demandeur avait inscrites sur des formules prescrites en vertu de la *Loi sur la liberté d'accès à l'information* après sa révocation et son remplacement par la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*. Les demandes dataient du 5 novembre 1998. Le ministère y a répondu en envoyant une lettre datée du 3 décembre 1998, dans laquelle il refusait la communication des documents concernés en invoquant des exceptions prévues par la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*. Dans sa lettre, le ministère disait aussi qu'à « titre d'information (...), votre demande ne respecte pas la forme prescrite en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* ».

Le 5 janvier 1999, le demandeur a déposé à notre bureau deux plaintes pour refus de communication qui nous ont amenés à faire enquête auprès du ministère. Celui-ci nous a informés qu'étant donné que les demandes de communication ne respectaient pas la forme prescrite en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, il ne les considérait pas comme des demandes en bonne et due forme. Après avoir discuté plusieurs fois avec le ministère à ce moment-là, nous avons dit au demandeur que pour des raisons techniques, nous ne pouvions faire enquête sur les plaintes pour refus de communication en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*. Nous lui avons toutefois fait part de notre intention

d'examiner la façon dont le ministère s'était occupé de ses demandes.

Pendant nos échanges avec le ministère et le demandeur, nous nous sommes penchés sur les dispositions obligatoires de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* concernant l'obligation de prêter assistance au demandeur. Conformément à nos attributions générales de faire enquête, nous avons décidé d'ouvrir un dossier d'enquête spéciale.

Nous avons de nouveau communiqué avec l'agent d'accès. Nous avons noté que les demandes étaient conformes à la forme prescrite en vertu de l'ancienne *Loi sur la liberté d'accès à l'information* plutôt qu'à celle prescrite en vertu de la nouvelle *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*. Nous avons aussi observé que le ministère avait répondu aux demandes de communication par écrit en les qualifiant de « demandes d'information ». Dans sa réponse, le ministère refusait la communication des documents demandés en invoquant des exceptions prévues par la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*. Il mentionnait aussi à titre d'information que les demandes ne respectaient pas la forme prescrite.

En examinant le dossier, nous avons noté qu'environ un mois s'était écoulé depuis la réception des demandes quand le ministère a dit au demandeur qu'il avait utilisé la mauvaise formule. Qui plus est, le ministère n'avait pas fourni au demandeur des copies de la formule appropriée afin de l'aider dans l'exercice de ses droits en vertu de la Loi.

Nous avons constaté que ce manquement à l'obligation de prêter assistance au demandeur avait empêché ce dernier de déposer une plainte pour refus de communication auprès de l'ombudsman, à la suite d'une décision rendue par le ministère le 3 décembre 1998 ou avant. Deux mois plus tard, le demandeur devait reformuler ses demandes et attendre la réponse du ministère avant d'obtenir la totalité ou une

partie des documents requis et, le cas échéant, exercer son droit de déposer une plainte auprès de l'ombudsman en vertu de la Loi. Nous trouvions que la façon dont le ministère s'était occupé de ces demandes n'étaient pas conformes à l'esprit de la Loi et à l'article 9, qui porte sur l'obligation de prêter assistance.

Nous avons donc indiqué au ministère que nous étions disposés à entendre ses commentaires avant de tirer nos conclusions à ce chapitre.

C'est l'agent d'accès qui a répondu à notre lettre. Il nous a dit que le ministère considérait les demandes d'information comme informelles parce qu'elles ne respectaient pas la forme prescrite en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*. L'agent d'accès trouvait que le demandeur était sorti gagnant de deux façons : ses demandes avaient été examinées comme des demandes officielles et il avait eu droit au traitement gratuit et rapide associé aux demandes non officielles.

Nous avons répondu au ministère et réitéré notre position. Nous disions qu'un mois s'était presque écoulé depuis l'envoi des demandes avant que le ministère ne dise au demandeur qu'il avait envoyé les mauvaises formules. Nous ne trouvions pas cela conforme à l'obligation de prêter assistance au demandeur. Ce manquement l'avait empêché d'exercer ses droits en vertu de la Loi, dont le droit de déposer une plainte auprès de notre bureau pour refus de communication. De plus, le demandeur avait du reformuler ses demandes et attendre la réponse du ministère avant de pouvoir exercer lesdits droits.

C'est pourquoi nous avons informé le ministère et le demandeur qu'à notre avis, la manière dont le ministère s'était occupé de ces demandes de communication n'était pas conforme à l'esprit de la Loi et à l'article 9.

VOIRIE ET TRANSPORT MANITOBA

Nous avons reçu trois plaintes déposées contre Voirie et Transport Manitoba en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*. La première plainte, examinée en 1998, a été jugée non fondée. La deuxième plainte, examinée au début de 1999, a été abandonnée après avoir été jugée fondée en partie et réglée à l'amiable en partie. La troisième plainte a été jugée fondée en vertu de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*. Elle fait l'objet d'un sommaire de cas dans la partie de ce rapport annuel consacrée à ce texte législatif.

Le sommaire de cas ci-dessous, lié à la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, ne découle pas d'une plainte déposée par un particulier contre Voirie et Transport Manitoba, mais plutôt d'une demande de ce ministère qui voulait connaître notre point de vue à propos d'une question en particulier.

Parmi les attributions conférées à l'ombudsman en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, il y a le pouvoir de « *commenter les répercussions qu'a sur la protection de la vie privée (...) l'utilisation et la communication de renseignements personnels en vue du couplage de documents* ».

Ce pouvoir de se prononcer sur une question permet au bureau de l'ombudsman d'orienter un organisme public sans qu'il soit porté atteinte aux enquêtes à venir.

La procédure à suivre en vue de la formulation de commentaires est similaire à celle des autres enquêtes effectuées par l'ombudsman. Nous commençons par nous renseigner auprès de l'organisme public, puis nous préparons un compte rendu écrit

de nos conclusions. Si nous jugeons qu'une pratique ou une procédure n'est pas conforme à la législation, nous le mentionnons dans notre commentaire. L'organisme public a alors une dernière occasion de nous faire part de ses observations sur notre point de vue. Si, après avoir examiné la réponse, nous continuons de maintenir que l'organisme public contrevient à la législation, nous décidons si une enquête plus approfondie ou une recommandation s'impose.

◆ S99-008

Communication de renseignements personnels aux fins de couplage des données

Nous avons consacré beaucoup d'énergie à ce dossier en 1998 et notre travail s'est poursuivi en 1999.

En juillet 1998, la Division des permis et immatriculations (DPI) est parvenue à une entente provisoire avec Élections Canada. En vertu de cette entente, la DPI s'engageait à fournir à l'organisme fédéral une mise à jour trimestrielle de renseignements personnels tirés de sa base de données sur les permis de conduire. La DPI nous a demandé d'examiner l'entente et de la commenter.

Nous avons examiné les effets de l'entente sur le partage des données dans le contexte des principes d'équité en matière d'information et de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*. Nous avons aussi cherché à savoir si un consentement était nécessaire pour autoriser la communication, assurer la transparence et recueillir des données sur une base permanente. Nous avons

finalement conclu qu'il fallait obtenir le consentement des conducteurs avant que leurs renseignements personnels ne soient communiqués à Élections Canada en vertu de la nouvelle entente.

Le tout a débuté quand Élections Canada a établi une liste électorale « permanente » pour remplacer le recensement périodique des électeurs effectué de porte en porte. Aujourd'hui, l'organisme fédéral dresse sa liste des électeurs en obtenant des renseignements à jour tirés des bases de données provinciales. C'est pourquoi Élections Canada avait demandé qu'on lui communique les renseignements personnels stockés dans la base de données de la DPI.

L'entente provisoire conclue en 1998 entre Élections Canada et la DPI autorisait le partage des données pour un an, aux fins de la mise à jour du Registre national des électeurs seulement. En vertu de l'entente, la DPI acceptait de fournir certains renseignements personnels se rapportant à tous les conducteurs inscrits dans sa banque de données, à l'exception de ceux qui s'y étaient formellement opposés.

La Division n'avait pas obtenu le consentement explicite des conducteurs avant de divulguer les renseignements demandés par Élections Canada. La DPI s'est plutôt jointe à Élections Manitoba pour informer les conducteurs qu'ils pouvaient « s'exclure » de l'entente de partage des données. La Division a également fait état de l'entente dans les journaux. Avec l'accord de la DPI, Élections Manitoba a communiqué avec chaque personne qui avait demandé à être exclue de la liste des électeurs du Manitoba. Ces électeurs ont été informés de l'entente conclue entre la DPI et Élections Canada, afin qu'ils soient conscients de leur droit d'être exclus de la liste des électeurs du gouvernement fédéral. Élections Canada a aussi annoncé que le recensement de porte en porte avait été remplacé par des ententes de partage des données.

Pendant notre enquête, nous avons noté qu'en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, un organisme public doit être autorisé à communiquer des renseignements. Dans le cas de la DPI, 1) l'utilisation des renseignements personnels devait être compatible avec la fin à laquelle ils ont été recueillis; 2) la communication devait être permise ou requise en vertu d'une autre législation; ou 3) les particuliers concernés devaient avoir consenti à la communication.

La DPI recueille des données aux fins d'administration du système de délivrance des permis. La communication de ces données à Élections Canada n'était donc pas compatible avec la fin à laquelle elles ont été recueillies. Par conséquent, nous étions d'avis que la DPI n'était pas autorisée à communiquer les renseignements en vertu des alinéas 44(1)d) ou e) de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*.

Nous avons donc conclu que les renseignements ne devraient être communiqués par la DPI qu'avec le consentement précisé dans l'alinéa 44(1)b) de la Loi. Sinon, la DPI aurait dû consulter le Comité d'évaluation de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée, conformément à l'article 46 de la Loi, qui s'applique à toutes les communications qui ne sont pas autorisées autrement.

Pour assurer la transparence, la façon de procéder doit demeurer claire et limpide. Dans le cas qui nous intéresse, la DPI devait pour ce faire obtenir le consentement explicite des conducteurs.

C'est d'ailleurs ce qu'ont fait les ministères du gouvernement fédéral. Il est intéressant de noter que sur ses formules fiscales, Revenu Canada demande aux contribuables d'indiquer s'ils consentent à ce que le ministère partage ses données avec Élections Canada. Les ministères fédéraux sont en fait tenus de demander pareil consentement

explicite en vertu de la *Loi électorale du Canada*.

Nous avons cependant noté que la *Loi électorale du Canada* n'impose pas de consentement explicite dans le cas des renseignements obtenus des provinces. Par conséquent, si la législation provinciale ne prévoit rien à cet effet, les renseignements tirés de source provinciale sont soumis à une forme de protection de la vie privée moins stricte que les renseignements tirés de source fédérale.

La plupart des provinces ne demandent pas aux conducteurs s'ils consentent au partage des données les concernant avec Élections Canada. Mais en Alberta, le commissaire à l'information et à la protection de la vie privée a recommandé l'obtention de ce consentement au moment opportun.

Nous avons observé que chaque fois qu'un conducteur renouvelle son permis de conduire, la DPI se renseigne directement auprès de lui. Chaque renouvellement devient alors une nouvelle collecte de renseignements. En signant l'entente, la DPI s'engageait dans une nouvelle « activité », à savoir la compilation de mises à jour trimestrielles pour Élections Canada. Nous avons noté que cette activité est conforme aux « fins » visées par la collecte de renseignements en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* [art. 36(1)b)].

Quand les renseignements sont recueillis directement auprès d'un particulier, la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* stipule que l'organisme public informe celui-ci 1) des fins auxquelles ils sont destinés; 2) de la disposition législative permettant leur collecte; et 3) de la possibilité de rejoindre une personne qui pourra le renseigner au sujet de la collecte [art. 37(2)].

Ainsi, une fois l'entente signée, la DPI serait obligée d'informer tous les conducteurs de son intention de procéder à la mise à jour de leurs renseignements personnels. Ce qui

nous a amenés à conclure que la DPI pourrait en profiter aussi pour leur demander s'ils consentent à fournir ces renseignements.

Nous avons envoyé à la DPI un compte rendu détaillé de notre opinion. Au moment d'écrire ces lignes, nous n'avons pas encore fermé le dossier.

BUREAU DE LOGEMENT DU MANITOBA

En 1998, nous avons reçu une plainte déposée contre le Bureau de logement du Manitoba. La plainte était fondée en partie et nous sommes heureux de rapporter qu'elle a été réglée à l'amiable en partie. Il s'agit d'un bon exemple de rivalité d'intérêts entre l'accès à l'information et la protection de la vie privée, qui surgit souvent pendant le traitement d'une demande de communication, et qui met aussi en lumière le besoin de tenir compte des circonstances propres à chaque cas.

◆ 98-033

Communication de renseignements sur des logements « publics »

Le demandeur avait demandé au Bureau de logement du Manitoba de lui fournir « une liste des propriétés gérées par le BLM à Winnipeg ».

L'agent d'accès du Bureau de logement du Manitoba lui avait répondu que la communication du document demandé lui était refusée en vertu du paragraphe 17(1) de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, qui se lit comme suit :

Atteinte à la vie privée d'un tiers

17(1) *Le responsable d'un organisme public refuse de communiquer à l'auteur d'une demande des renseignements personnels dont la communication constituerait une atteinte injustifiée à la vie privée d'un tiers.*

Après réception de la plainte, nous avons fait enquête sur le refus de communication. Le Bureau de logement du Manitoba nous a dit qu'en communiquant l'information requise, il dévoilerait du même coup la

situation financière de toutes les personnes vivant dans les logements qu'il gère. Il a aussi fait référence à l'alinéa 17(2)g) de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, qui stipule ce qui suit :

Présomption

17(2) *Est réputée constituer une atteinte injustifiée à la vie privée d'un tiers la communication de renseignements personnels qui le concernent dans les cas suivants :*

(g) les renseignements personnels précisent la source de revenu du tiers ou sa situation, ses activités ou ses antécédents financiers;

Nous avons examiné une liste des propriétés tenue par le Bureau. On nous a dit qu'il s'agissait d'une liste d'immeubles affichés publiquement comme des projets du Bureau de logement du Manitoba. Nous avons aussi appris que les plus petits immeubles, qui abritent moins de gens, n'étaient pas affichés publiquement afin de respecter la vie privée de leurs occupants.

Nous avons discuté plus longuement avec le ministère de la communication de la liste des propriétés affichés publiquement. Tout en reconnaissant les préoccupations du ministère concernant la protection de la vie privée des occupants des logements gérés par le Bureau de logement du Manitoba, nous étions d'avis qu'il serait raisonnable de communiquer au demandeur la liste des immeubles affichés publiquement comme des projets du Bureau. Pour nous, la communication de cette liste d'immeubles déjà identifiés n'était pas contraire aux dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*. Dans le cas des immeubles abritant moins de gens, nous trouvions que leurs occupants étaient plus facilement

identifiables et que la divulgation de leur adresse constituerait une atteinte déraisonnable à leur vie privée.

Après de plus amples discussions, le ministère a accepté de communiquer au demandeur une liste partielle des propriétés de Winnipeg gérées par le Bureau de logement du Manitoba, soit la liste des propriétés affichées publiquement.

INDUSTRIE, COMMERCE ET TOURISME MANITOBA

En 1998, nous avons reçu deux plaintes déposées contre Industrie, Commerce et Tourisme Manitoba. La première plainte a été jugée non fondée. L'autre a été jugée fondée et a fait l'objet d'une recommandation. Cette recommandation de l'ombudsman concernant l'accès n'a cependant pas été suivie par l'organisme public, ce qui arrive très rarement.

Dans le cas rapporté ci-dessous, le ministère donnait une interprétation large au terme « documents de l'Assemblée » défini dans la *Loi sur l'assemblée législative*. Il soutenait que les documents sous la garde et la responsabilité du ministre, qui relèvent de l'administration du ministère, n'étaient pas assujettis à la législation concernant l'accès. À notre avis, cette interprétation ne respectait pas l'esprit et la lettre de la législation. L'examen par notre bureau de la situation qui prévaut ailleurs au Canada démontrait que les documents transmis aux ministères et organismes du gouvernement provincial par les membres de l'Assemblée législative au sujet du mandat et des fonctions de ces ministères et organismes sont assujettis à la législation concernant l'accès.

◆ 98-022

Divergence à propos du motif de refus

Dans sa demande déposée en vertu de la *Loi sur la liberté d'accès à l'information*, le demandeur voulait qu'on lui communique la lettre qu'un membre de l'Assemblée législative avait envoyée au ministre de l'Industrie, du Commerce et du Tourisme ou à tout autre fonctionnaire à son sujet ou au sujet de son entreprise.

Le ministère a répondu à sa demande en disant que le document requis était considéré sous la garde ou la responsabilité exclusive de l'Assemblée législative, conformément aux dispositions du paragraphe 52.1(1) de la *Loi sur l'Assemblée législative*, qui se lit comme suit :

Documents de l'Assemblée

52.1(1) *Malgré les autres lois, les documents portant sur les députés ou sur la gestion de l'Assemblée qui sont en la possession d'un ministère ou d'un service du gouvernement ou d'un organisme de la Couronne sont réputés être et toujours avoir été sous la garde et la responsabilité exclusive de l'Assemblée.*

Le ministère ajoutait que le droit d'accès prévu en vertu de la *Loi sur la liberté d'accès à l'information* ne s'étendait pas aux documents sous la garde ou la responsabilité de l'Assemblée, d'où son refus de communiquer le document au demandeur.

Nous avons donc examiné le document en cause et la législation. À la lumière de notre enquête, nous trouvons qu'il ne s'agissait pas d'un document de l'Assemblée, bien qu'il ait été rédigé par un député, parce qu'il ne portait pas sur un député ou sur la gestion de l'Assemblée. Il s'agissait plutôt d'une lettre concernant l'administration du gouvernement qu'un député avait envoyée au ministre d'un portefeuille en particulier. Nous étions par conséquent d'avis que le document était assujetti à la *Loi sur la liberté d'accès à l'information*.

En cours d'enquête, nous avons discuté avec le ministère des articles applicables de la *Loi sur la liberté d'accès à l'information*, notamment du paragraphe 41(1) de la Loi, qui stipule ce qui suit :

Protection de la vie privée

41(1) (...) le responsable d'un ministère doit refuser la communication d'un document dont la divulgation constituerait une atteinte déraisonnable à la vie privée d'un tiers (...).

Puisque la *Loi sur la liberté d'accès à l'information* a été remplacée par la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* le 4 mai 1998, nous avons tenu compte de la disposition de la nouvelle loi correspondant à celle que nous venons de décrire. Le paragraphe 17(1) de la nouvelle Loi se lit comme suit :

Atteinte à la vie privée d'un tiers

17(1) Le responsable d'un organisme public refuse de communiquer à l'auteur d'une demande des renseignements personnels dont la communication constituerait une atteinte injustifiée à la vie privée d'un tiers.

Le ministère continuait de soutenir que la communication du document constituerait une atteinte déraisonnable à la vie privée d'un tiers, en l'occurrence le député. Notre enquête à ce sujet nous a toutefois permis d'apprendre que le demandeur avait obtenu copie de la réponse du ministre à la lettre du député, qui révélait pourtant le nom du député concerné et les préoccupations qu'il avait exprimées. Par conséquent, nous ne trouvons pas que la communication de la lettre demandée constituerait une atteinte déraisonnable à la vie privée du député. Par contre, la lettre faisait référence à d'autres tiers et la divulgation de leur identité pouvait constituer une atteinte à leur vie privée.

Nous avons donc recommandé au ministère de communiquer le document demandé après avoir prélevé les renseignements permettant de révéler l'identité des tiers mentionnés dans le corps de la lettre.

L'agent d'accès a répondu à notre recommandation en nous informant que le ministère continuait de croire qu'il avait bien fait de refuser la communication du

document et qu'il ne pouvait par conséquent donner suite à la recommandation.

L'agent d'accès disait que le ministère croyait toujours que la lettre faisait état d'opinions et de préoccupations transmises à titre confidentiel par un député à un ministre du gouvernement du Manitoba. Il continuait aussi de croire que la *Loi sur la liberté d'accès à l'information* ne s'appliquait pas aux documents considérés comme sous la garde et la responsabilité exclusive de l'Assemblée, tel que mentionné dans la *Loi sur l'Assemblée législative*. L'agent d'accès disait que le ministère avait communiqué avec le député pour connaître son avis au sujet de la communication de ce document. Ce dernier disait qu'il avait envoyé sa lettre au ministre à titre confidentiel et que sa communication constituerait une atteinte déraisonnable à sa vie privée. L'agent d'accès ajoutait que le ministère croyait aussi que pour garantir et encourager la libre circulation de renseignements de nature délicate et confidentielle entre un député et un ministre, l'on se devait de respecter les dispositions de la *Loi sur l'Assemblée législative* et la confidentialité d'une partie de la correspondance que s'échangent les députés et les ministres.

Après réception de la réponse du ministère, nous avons parlé au sous-ministre (qui est aussi agent d'accès) afin de trouver un terrain d'entente. Le sous-ministre nous a alors informés que le député n'avait pas consenti à la communication du document, que le ministre comprenait les sentiments de son collègue de l'Assemblée législative et qu'il respectait son choix. Après avoir réitéré notre position, le sous-ministre nous a répondu qu'il examinerait la question et qu'il communiquerait avec nous plus tard.

Nous avons aussi parlé avec le député, qui nous a dit que le ministre et lui-même tenaient au principe du respect de la confidentialité des lettres que s'échangent les députés. Nous lui avons fait remarquer que sa lettre était adressée au ministre en tant que chef d'un ministère et que celui-ci

lui avait répondu à ce titre, et non pas à titre de député. Nous avons ajouté qu'à notre avis, le principe auquel le ministère et le député se référaient ne serait pas brimé dans ce cas en particulier. Le fait que la réponse du ministre avait déjà été divulguée favorisait aussi la communication du document demandé. Le député a dit comprendre notre point de vue mais n'a pas voulu consentir à la communication du document.

Nous avons communiqué de nouveau avec le sous-ministre pour lui dire que le député était d'avis que lui-même et le ministre devraient respecter la confidentialité de la correspondance entre deux députés et qu'il ne voulait pas consentir à la communication du document. Le sous-ministre nous a fait savoir que la position du ministère à cet égard était ferme.

Nous avons écrit une dernière lettre à l'agent d'accès pour lui dire que nous étions toujours d'avis que le document était assujéti aux dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*. L'article 4 de la Loi précise que « La présente loi s'applique à tous les documents qui relèvent d'un organisme public » (passage souligné par nous) et que le « bureau d'un ministre » est mentionné dans la définition de « organisme public ».

Nous avons également souligné que s'il s'agissait d'un document personnel du ministre ou d'un document concernant sa circonscription, la législation en matière d'accès ne s'appliquerait pas. Mais ce n'était pas le cas du document demandé. Le document en question était une lettre relative à l'administration d'un programme gouvernemental envoyée par un député à un ministre du gouvernement provincial, qui relevait de toute évidence du bureau du ministre. Rien ne laissait croire que le document portait sur un député ou sur la gestion de l'Assemblée législative. Par conséquent, nous ne pensions pas qu'il pouvait être considéré comme un

« document de l'Assemblée » tel que décrit dans la *Loi sur l'Assemblée législative*.

Dans la réponse du ministère, on pouvait lire que le document concernait les opinions et les préoccupations d'un ministre du gouvernement du Manitoba. Nous ne mettions pas en doute la validité de ces commentaires. Cependant, nous jugeons que ces préoccupations relevaient davantage des dispositions suivantes de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* :

Atteinte à la vie privée d'un tiers

17(1) *Le responsable d'un organisme public refuse de communiquer à l'auteur d'une demande des renseignements personnels dont la communication constituerait une atteinte injustifiée à la vie privée d'un tiers.*

Présomption

17(2) *Est réputée constituer une atteinte injustifiée à la vie privée d'un tiers la communication de renseignements personnels qui le concernent dans les cas suivants :*

(c) la communication risquerait vraisemblablement de révéler l'identité d'un tiers qui a fourni les renseignements à titre confidentiel à un organisme pour l'exécution de la loi ou l'application d'un texte;

Le document en question était, à notre avis, assujéti aux dispositions précitées. Cependant, l'identité du tiers et les renseignements fournis au ministère à titre confidentiel avaient déjà été communiqués. Nous avons donc maintenu que le recours à une exception dans ce cas n'était pas justifié.

JUSTICE MANITOBA

En 1998, nous avons reçu 21 plaintes déposées contre Justice Manitoba. De ce nombre, 16 ont été réglées en 1998, 1 a été abandonnée et 6 ont été jugées fondées en tout ou en partie. La dernière année constituait une amélioration par rapport à 1997 au chapitre de la gestion des demandes de communication par le ministère.

Plusieurs plaintes reportées de 1997 ont été réglées en 1998. L'une d'elles, qui concernait des notes de service, était similaire à une plainte ayant fait l'objet d'un sommaire de cas dans notre rapport annuel de l'an dernier (« Trop peu, trop tard »). Le sommaire de cas rapporté ci-dessous rend compte de la nouvelle approche adoptée par le ministère à l'égard de ses notes de service.

De sérieuses lacunes ont toutefois été observées dans la façon dont on s'est occupé de ce cas. Pendant le traitement de la demande, une partie des documents requis a été détruite conformément au calendrier de gestion des documents établi en vertu de la *Loi sur la bibliothèque de l'Assemblée législative*. La position du ministère à l'effet que les notes de service ne pouvaient être communiquées a fait en sorte que certains documents ont été détruits avant d'être récupérés en vue de leur communication éventuelle. Nous avons trouvé cela déplorable, mais il faut tout de même souligner le fait que le ministère a fini par considérer la communication des documents existants d'un œil positif.

Un autre cas rapporté ici, qui a été réglé conformément aux dispositions et à l'esprit de la législation en matière d'accès, concernait l'envoi de documents illisibles au demandeur.

Le troisième cas rapporté ci-dessous a une importance particulière parce qu'il touche

tous les autres ministères et organismes. Ce cas nous a permis d'exprimer notre opinion à l'effet que le conseiller juridique d'un organisme public ne peut être considéré comme un tiers pendant le traitement d'une demande de communication. Ce principe s'applique autant à un avocat de Justice Manitoba qu'à un cabinet privé. Dans le cas qui nous intéresse, nous étions d'avis que la durée des consultations avec un conseiller juridique ne pouvait être invoquée pour demander une prorogation du délai de réponse à une demande prévu dans la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*.

◆ 97-001

Communication à la pièce

Une demande datée du 10 décembre 1996 visait « des copies de toutes les notes de service concernant l'établissement correctionnel de Headingley préparées entre 1990 et 1996 ».

Dans sa lettre de réponse datée du 16 décembre 1996, l'agent d'accès disait qu'étant donné que ces notes étaient soumises à un ministre afin d'être examinées relativement à la formulation d'une politique ou à une décision à être prise, le ministère en refusait la communication en vertu du paragraphe 39(1) de la *Loi sur la liberté d'accès à l'information*, qui se lit comme suit :

Opinions, avis ou recommandations politiques

39(1) (...) *le responsable d'un ministère peut refuser la communication d'un document qui divulgue*

(a) une opinion, un avis ou une recommandation soumis à un ministère ou à un ministre par un cadre ou un employé d'un ministère

ou par un membre du personnel d'un ministre, afin d'être examiné relativement à

- (i) la formulation d'une politique,*
 - (ii) une décision à être prise, ou*
 - (iii) la préparation portant sur des positions envisagées dans le cadre de négociations menées par le ministère ou le gouvernement; ou*
- (b) un projet relatif à l'administration d'un ministère, notamment un projet concernant la gestion du personnel, qui n'a pas encore été mis en œuvre; ou*
- (c) le contenu d'un avant-projet d'un texte législatif.*

La plainte concernant le refus de communication, qui était datée du 9 janvier 1997, n'est parvenue à notre bureau que le 3 avril 1997. Ce n'est qu'après que le demandeur eut communiqué avec nous qu'il a été établi que la plainte initiale n'était jamais parvenue à notre bureau. Le demandeur a donc envoyé une copie de sa plainte à notre bureau vers le 1^{er} avril 1997.

Après réception de la plainte, nous avons fait enquête auprès du ministère et des dispositions ont été prises pour que nous puissions examiner les documents en cause. Nous avons alors appris que les documents datant de 1990 et de 1991 avaient été détruits. On nous a dit que les documents datant de 1990 avaient été détruits avant la réception de la demande de communication et que ceux datant de 1991 avaient été détruits après. La destruction des documents s'était faite conformément à la *Loi sur la bibliothèque de l'Assemblée législative*.

En examinant les documents qui restaient, il était évident que des centaines de pages étaient touchées par la demande de communication. Dans sa réponse datée du 16 décembre 1996, le ministère disait que chacune de ces pages était assujettie au paragraphe 39(1) de la *Loi sur la liberté d'accès à l'information* et qu'il ne pouvait en accepter la communication, avec ou sans prélèvements.

Notre enquêteur chargé des vérifications de conformité a examiné les documents ligne par ligne afin de voir si des prélèvements pouvaient être faits, un travail que le ministère aurait dû faire dès le départ. À la lumière de notre enquête et de notre examen, nous avons envoyé un rapport à l'agent d'accès le 3 avril 1998, lui faisant part de nos conclusions. Nous avons dit au ministère qu'il avait mal agi en omettant de récupérer les documents datant de 1991 après réception de la demande de communication. Nous avons ajouté que sa décision de refuser la communication de tous les documents demandés, sans même songer à en communiquer une partie ou procéder à des prélèvements conformément au paragraphe 12(1) de la Loi, était contraire aux dispositions et à l'esprit de la Loi. L'article 12 prévoit ce qui suit :

Renseignements non privilégiés extraits d'un document

12(1) Par dérogation à toute autre disposition de la présente loi, lorsqu'un ministère reçoit une demande de communication d'un document qui contient des renseignements privilégiés, le responsable du ministère doit accorder la communication de tous les renseignements non privilégiés qui sont contenus dans le document et qui peuvent être extraits sans problèmes sérieux.

Nous avons informé le ministère que nous songions à recommander la communication d'environ 75 pages au complet et de 75 autres pages en partie, en lui donnant la possibilité de nous faire part de ses observations par écrit.

Entre le 3 avril et le 3 septembre 1998, nous nous sommes entretenus plusieurs fois avec le coordonnateur de l'accès du ministère. Il nous a dit qu'il s'était rendu aux archives du Manitoba, où l'on avait déposé certains documents produits par le ministère en 1990 et 1991 au sujet de l'établissement correctionnel de Headingley. Ces

documents, qui faisaient 26 pages en tout, n'avaient pas été détruits. Nous avons aussi appris que les agents d'accès avaient examiné en détail tous les documents concernés par la demande, soit plus de 300 pages en tout.

Nous étions d'accord avec cette approche, car c'est aux ministères plutôt qu'au bureau de l'ombudsman que revient la tâche d'examiner les documents concernés par une demande de communication, tout comme le fardeau de prouver le bien-fondé de la décision d'en refuser la communication. Puisque le refus de communication reposait sur une exemption discrétionnaire prévue au paragraphe 39(1) de la Loi, il appartenait au ministère d'établir les paramètres de cette exemption et d'exercer son pouvoir discrétionnaire en faveur ou à l'encontre de la communication des documents en tout ou en partie. En vertu de la législation du Manitoba concernant l'accès, quand l'ombudsman fait enquête, il peut faire état de ce pouvoir discrétionnaire au lieu de se limiter à déterminer si les documents en cause tombent carrément sous le coup d'une exemption, comme c'est le cas dans une instance judiciaire. Nous pensions ainsi favoriser la communication du plus grand nombre de documents possible.

Dans une lettre datée du 3 septembre 1998, l'agent d'accès nous a fait connaître la position du ministère au sujet de la communication des documents demandés et des prélèvements. Le ministère se disait prêt à communiquer plus de 200 pages en tout ou en partie. La plupart des refus de communication reposaient sur le paragraphe 39(1) de la Loi. Mais le ministère a également invoqué les exemptions ci-dessous au moins une fois :

Documents confidentiels du cabinet

38(1) (...) le responsable d'un ministère doit refuser la communication de tout document confidentiel du cabinet, notamment d'un document qui divulgue

(d) une communication ou une discussion entre ministres sur une

question liée à la prise d'une décision du gouvernement ou à la formulation de sa politique.

Respect de la loi et procédures légales

40(1) Le responsable d'un ministère peut refuser la communication de tout document dont la divulgation risquerait vraisemblablement

(b) de faciliter la perpétration d'une infraction ou de menacer la sécurité d'un établissement pénitentiaire ou d'un autre bâtiment, d'un réseau ou système informatisé ou de communications, ou de tout autre bien, réseau ou système,

Protection de la vie privée

41(1) (...) le responsable d'un ministère doit refuser la communication d'un document dont la divulgation constituerait une atteinte déraisonnable à la vie privée d'un tiers (...)

Nous avons demandé au ministère de clarifier les choses et les discussions qui ont suivi ont permis la communication de plusieurs pages. La *Loi sur la liberté d'accès à l'information* ayant été remplacée par la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, la plainte a également été examinée en vertu de cette législation. Le ministère nous a finalement informés qu'il communiquerait au demandeur 108 pages en entier et 118 pages en partie.

L'examen de cette plainte nous a permis de constater que le ministère avait d'abord appliqué une exemption générale à tous les documents. De plus, des documents concernés par la demande avaient apparemment été détruits par inadvertance parce qu'ils n'avaient pas été récupérés à temps après réception de la demande. Rien ne nous laissait croire à une destruction délibérée de ces documents.

Le prolongement de l'enquête sur cette plainte était attribuable en partie à la question de la communication des notes de

service du ministère. Cette question a fait l'objet d'amples discussions entre notre bureau et le ministère. À la lumière de ces discussions, l'agent d'accès nous a informés par écrit que le ministère ne soutenait plus le refus de communication des notes de service. Le ministère se disait d'accord avec nos propos à l'effet que les notes de service doivent être examinées au cas par cas. Nous étions heureux de constater que c'est cette approche qui a finalement prévalu dans ce dossier.

◆ **98-001**
Des renseignements illisibles ne sont pas des renseignements

La présente étude de cas se rapporte à un demandeur qui voulait obtenir plusieurs documents du ministère de la Justice, dont « une copie certifiée conforme et lisible tapée à la machine » de deux notes de nature médicale qu'un médecin avait écrites dans son dossier médical sous la garde du ministère.

Le ministère a répondu à la demande en autorisant la communication de tous les documents, mais en signalant que certains d'entre eux n'existaient pas. Le ministère ajoutait qu'il ne pouvait fournir de copie certifiée conforme tapée à la machine des notes de nature médicale demandées. Seul le médecin qui les avait écrites pouvait le faire, moyennant peut-être des frais. Le ministère a donné l'adresse de ce médecin afin que le demandeur puisse poursuivre ses démarches.

Le demandeur a alors déposé une plainte à notre bureau en vertu de la *Loi sur la liberté d'accès à l'information*. Il écrivait ceci :

Si les renseignements fournis par le ministère sont illisibles, ils ne valent rien et contreviennent à l'objet de la Loi. Le nom de la Loi est pourtant clair : « Loi sur la liberté d'accès à l'information ». « L'information » illisible n'est pas de l'information.

Après réception de la plainte, nous avons fait enquête auprès du ministère. Nous avons discuté et examiné les articles pertinents de la Loi. Pendant l'étude du dossier, la *Loi sur la liberté d'accès à l'information* a été abrogée et remplacée par la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*. Dans un article similaire aux dispositions de l'ancienne législation, la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* prévoit ceci :

Éclaircissements

14(2) Le responsable de l'organisme public qui donne communication d'un document peut fournir à l'auteur de la demande les renseignements supplémentaires qui, selon lui, peuvent être nécessaires à sa compréhension.

En discutant avec le ministère, nous lui avons dit que dans les circonstances, une explication du contenu du document serait conforme à l'esprit de la législation. De plus, nous lui avons signalé que la législation ne semblait pas prévoir l'imposition de frais dans des cas semblables.

Le ministère s'est penché sur la situation. Nous avons par la suite été heureux d'apprendre que l'agent d'accès avait envoyé gratuitement au demandeur une version dactylographiée des notes demandées, certifiée par une infirmière comme copie conforme aux documents originaux.

◆ **98-031**
L'avocat qui représente un organisme public n'est pas un tiers

La *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* stipule qu'un organisme public doit répondre par écrit à une demande de communication dans les 30 jours suivant sa réception, sauf si ce délai est prorogé conformément à la Loi.

L'article 15 précise quatre raisons pour lesquelles ce délai peut être prorogé. Dans le

cas qui nous intéresse, le ministère avait dit au demandeur qu'il prorogeait le délai en vertu des dispositions suivantes :

Prorogation du délai

15(1) *Le responsable de l'organisme public peut proroger le délai prévu pour répondre à une demande d'une période supplémentaire maximale de 30 jours ou de la période plus longue dont convient l'ombudsman dans les cas où :*

(c) un délai est nécessaire afin de lui permettre de consulter un tiers ou un autre organisme public avant de décider s'il sera donné ou non communication du document;

Conformément à la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, un demandeur peut se plaindre de la prorogation du délai, ce qu'a fait le demandeur dans le présent dossier.

Après réception de la plainte, nous avons fait enquête auprès de Justice Manitoba. Le ministère nous a avisés qu'il lui fallait plus de temps pour consulter son conseiller juridique et d'autres personnes au sujet de la communication du document demandé. Ces autres personnes étaient des agents de la GRC, reconnus comme des tiers en vertu de la Loi. Après étude des renseignements fournis par le ministère, nous ne trouvions pas que les consultations avec la GRC nécessitaient une prorogation du délai de 30 jours tel que prévu dans la Loi.

Nous avons également informé le ministère qu'à notre avis, les consultations avec un conseiller juridique n'étaient pas assujetties à l'article 15 de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*. Nous avons également donné au ministère la possibilité de nous communiquer ses observations conformément à la Loi, ce qu'il a fait oralement et par écrit. Le ministère était d'avis que son conseiller juridique était considéré comme un tiers en vertu de la Loi.

Après avoir été mis au fait des observations du ministère, nous ne trouvions pas que les consultations du ministère avec son conseiller juridique étaient des consultations « avec un tiers ou un autre organisme public », tel que mentionné dans la législation. Le conseiller juridique est en fait l'agent du client et relève de lui. Pour cette raison, nous trouvions que la prorogation du délai par l'organisme public, jugée nécessaire afin de lui permettre de consulter son conseiller juridique, n'était pas justifiée en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*.

RESSOURCES NATURELLES MANITOBA

En 1998, 22 plaintes ont été déposées contre Ressources naturelles Manitoba. De ce nombre, 13 provenaient du même particulier et 6 d'une autre personne. L'on comptait 14 plaintes pour refus de communication : 7 plaintes ont été jugées non fondées, 6 ont été jugées fondées en tout ou en partie et une a été abandonnée. Il y avait aussi 7 plaintes pour refus présumé : 5 plaintes ont été jugées fondées, une n'a pas été jugée fondée et une autre a été abandonnée. Enfin, deux plaintes contestaient la prorogation du délai prescrit, dont une a été jugée fondée.

En 1998, parmi les nombreux organismes publics qui relèvent de notre compétence, seulement deux ministères ont fait l'objet de plaintes pour refus présumé jugées fondées (sur un total de sept). Cinq de ces plaintes concernaient Ressources naturelles Manitoba. De ce nombre, trois plaintes étaient liées à 14 demandes que la même personne avait envoyées en même temps au ministère. Reçues le même jour, les deux autres plaintes concernaient des demandes auxquelles on n'avait pas répondu à l'intérieur du délai de 30 jours, sauf que cela s'était produit dans le temps du congé du 1^{er} juillet, quand l'agent d'accès n'était pas dans son bureau.

Au sein du gouvernement, le nombre de plaintes pour refus présumé a diminué considérablement ces dernières années. Ce n'est pourtant pas le cas de Ressources naturelles Manitoba, ce qui devrait amener le ministère à se poser des questions sur le respect de ses obligations en vertu de la Loi.

En 1998, Ressources naturelles Manitoba a fait l'objet de trois cas intéressants, abordés dans les pages suivantes.

Un de ces cas fait ressortir la différence entre la communication de documents en

vertu de la législation concernant l'accès à l'information et des règles concernant la communication de la preuve lorsqu'une affaire est portée devant les tribunaux.

Nous ne croyons pas que la législation concernant l'accès à l'information puisse se substituer à la communication de la preuve. Toute personne peut bien sûr demander qu'on lui communique des documents qui relèvent d'un organisme public en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*. Mais la communication ou non des documents demandés en vertu de la Loi dépend de leur nature et des circonstances.

Le fait que les mêmes documents peuvent être utilisés pendant la communication de la preuve ne signifie pas nécessairement qu'ils peuvent être communiqués en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*. Les règles concernant l'accès prévues dans la Loi (qui stipulent qu'un document peut être communiqué sous réserve des dispositions de la législation) sont distinctes de celles concernant la communication de la preuve (qui stipulent qu'un document devrait être communiqué s'il n'est pas protégé par le secret professionnel de l'avocat et s'il est lié à la matière en contestation devant le tribunal). Il s'agit de deux recours séparés pouvant autoriser l'accès pour différentes raisons.

Un autre cas intéressant touchant le ministère concerne la communication d'une opinion préparée par le Bureau du contentieux civil de Justice Manitoba à l'intention de Ressources naturelles Manitoba. Nous sommes heureux de rapporter que le ministère a choisi de communiquer la majeure partie du document dès le départ au lieu d'en refuser la communication en invoquant la protection

du secret professionnel de l'avocat. La plainte déposée à notre bureau concernait les prélèvements apportés au document. Notre enquête à ce sujet a révélé que ces prélèvements n'étaient pas déraisonnables compte tenu de l'exception concernant le secret professionnel de l'avocat dans la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*.

Le troisième cas, intitulé « Où est passée la preuve? », n'a été porté à notre attention qu'en 1999, mais se rapporte à la destruction en 1998 d'audiocassettes, qui sont considérées comme des documents en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*.

Puisque cette question a suscité énormément d'attention dans les médias en 1999, nous avons jugé qu'il était dans l'intérêt du public d'en faire état dans ce rapport. Nous avons aussi abordé cette question dans un communiqué de presse publié en juillet 1999. Bien que cette enquête visait principalement la Commission manitobaine de l'eau et Ressources naturelles Manitoba, nous avons bien peur que le manque de conformité aux prescriptions législatives relatives à la tenue des registres et aux politiques afférentes ne se limite pas seulement à ces entités du gouvernement provincial. Malheureusement, nous ne disposons pas des ressources nécessaires pour procéder à un examen des pratiques de tous les ministères et organismes provinciaux à cet égard. Espérons tout de même que le gouvernement et ses entités ont bien reçu le message qui ressort de notre enquête et de nos recommandations.

◆ 98-019

Différents recours, différentes règles

Dans une demande de communication relevant de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, le

demandeur voulait obtenir la communication du document suivant :

Procès-verbal de la réunion du 10 avril 1997 du comité d'appel des décisions du comité consultatif chargé des permis.

L'agent d'accès de Ressources naturelles Manitoba lui a répondu par écrit que la communication du document demandé lui était accordée, mais que les renseignements assujettis au sous-alinéa 39(1)a)(ii) de la *Loi sur la liberté d'accès à l'information* avaient été prélevés. Le sous-alinéa prévoit ceci :

Opinions, avis ou recommandations politiques

39(1) *Sous réserve du paragraphe (4), le responsable d'un ministère peut refuser la communication d'un document qui divulgue*

(a) une opinion, un avis ou une recommandation soumis à un ministère ou à un ministre par un cadre ou un employé d'un ministère ou par un membre du personnel d'un ministre, afin d'être examiné relativement à

(ii) une décision à être prise

Une plainte a été déposée, nous avons fait enquête auprès du ministère et les renseignements en cause ont été examinés en vertu de la *Loi sur la liberté d'accès à l'information*.

Notre examen des renseignements prélevés démontrait que certains d'entre eux semblaient être des déclarations de fait plutôt qu'une opinion, un avis ou une recommandation. Notre enquête nous a aussi permis de constater que dans les renseignements prélevés par le ministère, se trouvaient des renseignements personnels concernant des tiers assujettis à une exemption obligatoire.

Le paragraphe 41(1) de la *Loi sur la liberté d'accès à l'information* stipule ce qui suit :

Protection de la vie privée

41(1) (...) le responsable d'un ministère doit refuser la communication d'un document dont la divulgation constituerait une atteinte déraisonnable à la vie privée d'un tiers (...)

Après l'abrogation de la *Loi sur la liberté d'accès à l'information* et son remplacement par la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, la plainte a été examinée en vertu de la nouvelle législation, dont les dispositions correspondantes se lisent comme suit :

Atteinte à la vie privée d'un tiers

17(1) Le responsable d'un organisme public refuse de communiquer à l'auteur d'une demande des renseignements personnels dont la communication constituerait une atteinte injustifiée à la vie privée d'un tiers.

Avis destinés aux organismes publics

23(1) Le responsable d'un organisme public peut refuser de communiquer à l'auteur d'une demande des renseignements dont la communication risquerait vraisemblablement de révéler des avis, des opinions, des propositions, des recommandations, des analyses ou des options politiques élaborés par ou pour l'organisme public ou un ministre;

Pendant notre enquête, nous avons appris qu'au cours d'un procès mettant en cause le demandeur et le ministère, ce dernier avait communiqué le document en question au demandeur sans procéder à des prélèvements. Puisque le document avait déjà été transmis au demandeur, le ministère a indiqué qu'il le communiquerait sans prélever les renseignements assujettis à l'exception facultative mentionnée au paragraphe 23(1). Mais il refusait de communiquer les renseignements personnels concernant des tiers assujettis à l'exception obligatoire mentionnée au paragraphe 19(1).

En vertu des dispositions de la législation concernant l'accès, un organisme public ne

peut communiquer de renseignements assujettis à une exception obligatoire. En fait, les règles concernant la communication de la preuve pendant les procédures judiciaires diffèrent des dispositions de la législation concernant l'accès. C'est ce qui explique pourquoi le demandeur a pu obtenir le document en entier pendant le déroulement du procès.

Le demandeur a confirmé à notre enquêteur chargé des vérifications de conformité qu'il désirait obtenir une copie du document, malgré le prélèvement des renseignements tombant sous le coup de l'exception obligatoire. Le ministère lui aurait envoyé ladite copie, mais avec moins de retranchements qu'à l'origine.

À la lumière de notre enquête sur les renseignements retenus, nous étions d'avis que le paragraphe 17(1) s'appliquait à ces renseignements. Par conséquent, nous ne pouvions faire de recommandation en faveur de leur communication.

◆ 98-100

À propos du secret professionnel de l'avocat...

La présente demande de communication concernait une note de service datée du 1^{er} avril 1998, qu'un procureur de la Couronne rattaché au Bureau du contentieux civil (Justice Manitoba) avait envoyée à un fonctionnaire de Planification et aménagement hydrauliques (Ressources naturelles Manitoba). Dans une lettre non datée, l'agent d'accès de Ressources naturelles Manitoba avait répondu qu'une communication partielle du document demandé était accordée, mais que des renseignements avaient été prélevés parce qu'ils tombaient sous le coup des exceptions ci-dessous de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* :

Avis destinés aux organismes publics

23(1) *Le responsable d'un organisme public peut refuser de communiquer à l'auteur d'une demande des renseignements dont la communication risquerait vraisemblablement de révéler :*

(a) des avis, des opinions, des propositions, des recommandations, des analyses ou des options politiques élaborés par ou pour l'organisme public ou un ministre;

Secret professionnel de l'avocat

27(1) *Le responsable d'un organisme public peut refuser de communiquer à l'auteur d'une demande :*

(a) des renseignements protégés par le privilège des communications entre client et avocat;

Nous avons fait enquête à ce sujet auprès de Ressources naturelles Manitoba et examiné le document demandé en fonction de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*. Nous nous sommes aussi renseignés sur la date de la réponse. Le demandeur disait avoir envoyé sa demande au ministère le 10 septembre 1998, mais que la réponse ne lui était parvenue que le 21 octobre 1998. Le ministère nous a informés qu'il n'avait pu respecter le délai de 30 jours en raison d'une omission d'ordre administratif. Le fait que la réponse n'était pas datée n'aidait pas à clarifier les choses. Nous avons rappelé au ministère le respect obligatoire des dispositions de l'alinéa 11(1)a) de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, qui se lisent comme suit :

Délai

11(1) *Le responsable de l'organisme public s'efforce de répondre par écrit à la demande dans les 30 jours suivant sa réception, sauf si :*

(a) le délai est prorogé en vertu de l'article 15;

Notre enquête a révélé que le document en question comprenait quatre pages et que la

partie prélevée était le premier paragraphe de la page quatre. Le document en entier était assujéti au secret professionnel de l'avocat car il constituait une correspondance de nature confidentielle échangée entre un client (le ministère) et un conseiller juridique relativement à la demande, à la formulation ou à la fourniture de conseils ou de services juridiques. Puisqu'il s'agissait d'une exception facultative et que le client en cause était le ministère, celui-ci avait le pouvoir de lever le secret professionnel et de consentir à la communication du document.

Le ministère a choisi de lever le secret professionnel pour la partie du document qu'il avait consenti à communiquer. Nous lui avons demandé pourquoi il avait choisi de prélever un paragraphe. Le ministère croyait que la communication du paragraphe qui comprenait une recommandation risquerait vraisemblablement de nuire à la candeur de sa correspondance à venir avec ses conseillers juridiques. Cette position nous apparaissait raisonnable, ce qui fait qu'aucune recommandation n'a été formulée à cet égard.

◆ S99-012

Où est passée la preuve?

Le sujet dont il est question ici a été soulevé à la suite d'une demande déposée en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, qui visait les « (...) transcriptions écrites de tous les mémoires présentés en 1997 à la Commission manitobaine de l'eau ».

L'agent d'accès de Ressources naturelles Manitoba avait répondu ceci : « (...) nous n'avons pas les documents que vous demandez (...). Les copies des mémoires écrits sont actuellement transmis à la bibliothèque de l'Assemblée législative (...) pour que la population puisse les consulter sans avoir à présenter de demandes de

communication en vertu de cette loi [LAIPVP].

La présentation avait été enregistrée sur des audiocassettes. Ne pouvant pas obtenir les transcriptions écrites des mémoires, le demandeur s'est alors enquéri au sujet des audiocassettes auprès de Ressources naturelles Manitoba et de la Commission manitobaine de l'eau, un organisme public relevant du ministère. Le demandeur a alors appris qu'il n'existait pas de transcriptions de ces cassettes et que celles-ci avaient été détruites.

Le demandeur voulait avoir accès à ces renseignements afin d'examiner les préoccupations exprimées au sujet des mesures qui avaient été prises pendant et après l'inondation de la rivière Rouge en 1997 et des compensations versées. Il a aussi exprimé ses profondes inquiétudes à l'égard de la perte présumée de matériel pouvant servir de document historique pour la population du Manitoba et de « témoignage » pour les gens directement affectés par « l'inondation du siècle ».

À la suite d'une plainte déposée par le demandeur pour refus de communication des transcriptions, on nous a confirmé que les documents sonores avaient bel et bien été détruits. Comme cette destruction ne semblait pas justifiée, nous avons décidé de faire enquête en vertu de la partie 4 de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, qui stipule ce qui suit :

Attributions générales

49 *En plus des attributions qui lui sont conférées sous le régime de la partie 5 au sujet des plaintes, l'ombudsman peut :*

(a) procéder à des enquêtes et à des vérifications et faire des recommandations pour contrôler et garantir l'observation :

(ii) des exigences concernant la sécurité et la destruction des documents prévues dans tout autre texte ou dans un instrument

juridique, notamment un règlement ou un règlement administratif, au moyen duquel un organisme public local agit;

(h) faire des recommandations au responsable d'un organisme public ou au ministre responsable au sujet de l'application de la présente loi;

Plusieurs lois de l'Assemblée législative du Manitoba devaient être examinées dans le cadre de notre enquête concernant la destruction illégale présumée des audiocassettes, dont la *Loi sur la Commission de l'eau*, la *Loi sur la bibliothèque de l'Assemblée législative* et ses règlements, et la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*. Nous avons aussi rencontré le personnel de Ressource naturelles Manitoba et de Culture, Patrimoine et Citoyenneté Manitoba (Bureau des documents du gouvernement), et obtenu des précisions des membres de la Commission des archives, qui est chargée de la garde et de la destruction de tous les documents assujettis à la partie II (« *Documents publics et archives* ») de la *Loi sur la bibliothèque de l'Assemblée législative*.

Entre le 13 novembre et le 16 décembre 1997, la Commission manitobaine de l'eau a tenu 10 audiences publiques portant sur l'inondation de la rivière Rouge de 1997. Les mémoires présentés oralement lors de ces audiences ont été enregistrés. Par la suite, la Commission a déposé un rapport daté de juin 1998 intitulé « Examen indépendant sur les mesures prises pendant l'inondation de la rivière Rouge de 1997 : rapport présenté à l'honorable J. Glenn Cummings, ministre des Ressources naturelles ».

La Commission exigeait des intervenants qu'ils soumettent une version écrite de leur mémoire avant la tenue des audiences publiques. On nous a dit que la plupart des intervenants s'étaient pliés à cette demande. Des copies de ces mémoires écrits ont été envoyées à la bibliothèque de l'Assemblée

législative. Quant aux documents originaux, ils devraient faire partie des documents de la Commission soumis à la Commission des archives en vertu de la *Loi sur la bibliothèque de l'Assemblée législative*.

Nous avons appris que la Commission avait aussi consulté des organismes publics lors de réunions au cours desquelles ces organismes lui ont soumis onze mémoires écrits. La Commission aurait fait des copies de ces mémoires écrits, qu'elle a mis à la disposition de la population à son bureau de Niverville. On nous a dit que ces mémoires écrits ont été fournis au ministère avec les autres documents de la Commission. Notre enquête nous a permis d'établir que les réunions avec les organismes publics n'ont pas été enregistrées.

Le président de la Commission nous a aussi informés que la Commission enregistrait ses réunions internes, afin d'aider à la préparation des procès-verbaux de ces réunions. Une fois les procès-verbaux rédigés, on trouvait qu'il n'y avait plus de raison valable de garder les enregistrements. Notre enquête nous a permis de confirmer que ces procès-verbaux ont été fournis au ministère avec les autres documents de la Commission.

On nous a aussi confirmé que les audiocassettes des mémoires présentés à la Commission lors des audiences publiques avaient été détruites en juillet 1998 à Niverville. Le président nous a dit qu'il avait demandé à un employé de détruire les enregistrements des réunions internes de la Commission, soit les cassettes utilisées pour faciliter la rédaction des procès-verbaux. Apparemment, l'employé en question ne savait pas que parmi les cassettes de ces réunions internes, se trouvaient les cassettes des mémoires présentés oralement lors des audiences publiques. Toutes les audiocassettes de la Commission ont donc été détruites. Le président nous a informés que ce n'est qu'en février 1999 qu'il a été mis au courant de la destruction de toutes les cassettes de la Commission, soit au moment

de la réception d'une demande concernant les enregistrements des audiences publiques.

Le président de la Commission nous a dit qu'il n'était pas au courant des prescriptions relatives à la conservation des documents stipulées dans la *Loi sur la bibliothèque de l'Assemblée législative* au moment de la destruction des documents sonores. Il a indiqué que c'est dans les journaux qu'il a appris que la destruction des audiocassettes contrevenait à cette loi. Pendant notre enquête, le président a proposé que l'on fournisse aux commissions du gouvernement une description ou un compte rendu écrit des obligations et prescriptions qui leur échoient en vertu de la *Loi sur la bibliothèque de l'Assemblée législative*.

En mars 1999, la destruction des documents a retenu l'attention des médias. Le président de la Commission a accepté d'en assumer la responsabilité, ce qu'il a réitéré pendant notre enquête.

Notre enquête a confirmé que la destruction des audiocassettes des audiences publiques et des réunions internes contrevenait à la *Loi sur la bibliothèque de l'Assemblée législative*, qui ne les autorisait pas.

Rien cependant ne laissait croire que les documents avaient été détruits sciemment. La Commission n'était tout simplement pas au courant des prescriptions de la *Loi sur la bibliothèque de l'Assemblée législative*, en raison du manque de directives à cet égard fournies par Ressources naturelles Manitoba.

Quand un corps administratif ou un dépositaire de renseignements entreprend une enquête publique sur une question donnée, il devrait savoir dès le départ que les renseignements obtenus sont susceptibles de susciter un intérêt à court et à long terme. Pourtant, la plupart des organismes publics semblent se concentrer davantage sur les tâches jugées essentielles à leur mandat que sur le maintien de bons systèmes d'information. C'est pourquoi on a établi

des lois et des politiques visant à protéger et à conserver l'information. Mais elles ne servent pas à grand chose si on omet de les communiquer comme il se doit aux personnes en charge.

Le défaut de se conformer aux prescriptions législatives et aux exigences relatives à la conservation des documents n'est pas reconnu comme une exception en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*. Tout en reconnaissant les besoins afférents aux services collectifs et la nécessité de poursuivre les affaires d'intérêt public, nous considérons que l'information est conservée en vertu d'un mandat public appuyé d'une façon ou d'une autre par de nombreuses lois de l'Assemblée législative du Manitoba. L'ouverture, la transparence et la responsabilité démontrées par un organisme public reposent sur des pratiques de conservation des documents exemplaires.

En cours d'enquête, nous avons examiné les pratiques de gestion des documents adoptées par le ministère en général et la Direction des ressources hydrauliques en particulier, qui est l'entité du ministère la plus étroitement associée aux documents de la Commission manitobaine de l'eau. Nous avons notamment examiné les données concernant Ressources naturelles Manitoba dans le *Répertoire* établi en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*.

Cet examen nous laissait croire qu'une certaine attention avait été accordée au calendrier de conservation des documents de gestion, mais pas autant au calendrier de conservation des rapports de fonctionnement des divisions. Les documents des composantes opérationnelles de Ressources naturelles sont pourtant étroitement liés à la raison d'être même du ministère. Bien que nous n'ayons pas fait d'enquête exhaustive à ce sujet, l'information tirée des documents produits par le secrétariat de la Commission des archives (qui est chargée de la conservation et de la disposition de tous les

documents) démontrait de toute évidence que Ressources naturelles devrait examiner au plus tôt les calendriers de conservation de ses documents, les soumettre à la Commission des archives et les faire respecter sans délai.

Les principes qui soutiennent nos institutions démocratiques ne devraient pas être éclipsés par le sentiment d'urgence qui caractérise nos journées de travail. Dans une décision de la Cour suprême du Canada rendue en 1997 (Dagg c. ministre des finances *et al.*; dossier n° 24786), le juge LaForest a fait remarquer ce qui suit :

À mesure que la société est devenue plus complexe, les gouvernements ont mis en place des structures bureaucratiques de plus en plus élaborées pour régler les problèmes sociaux. Cependant, plus le pouvoir gouvernemental est dispersé dans des organismes administratifs, moins les formes traditionnelles de responsabilité politique, tels les élections et le principe de la responsabilité ministérielle, sont aptes à garantir que les citoyens conservent un contrôle efficace sur ceux qui les gouvernent.

La loi en matière d'accès à l'information a donc pour objet général de favoriser la démocratie.

En raison de l'importance fondamentale de la question, nous avons souligné que le droit de savoir comprenait le droit de savoir quelle information le gouvernement possède. Le *Répertoire* établi en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* constitue le moyen par excellence de faire valoir ce droit. Nous avons aussi mentionné que la détermination des droits d'une personne et « de la meilleure chose à faire » dans des circonstances données peut dépendre des preuves accumulées avec le temps. Autrement dit, un document d'archives peut être aussi important pour le droit de savoir qu'un document d'actualité. De plus, dans

une perspective privilégiant l'accès à l'information, la destruction d'un document devrait être soumise au type d'examen rationnel et impartial incombant à la Commission des archives en vertu de la *Loi sur la bibliothèque de l'Assemblée législative*.

Notre examen a révélé que la Commission manitobaine de l'eau avait détruit les audiocassettes des audiences publiques en dérogation à la *Loi sur la bibliothèque de l'Assemblée législative*. Il était également évident que la Commission ne connaissait pas les prescriptions de la Loi relatives à la conservation des documents, ni les responsabilités exclusives incombant à la Commission des archives. Il appartient à ce comité d'experts de haut niveau de prendre en considération dans ses délibérations l'ensemble des lois, des politiques et des pratiques adoptées par le gouvernement en tant que personne morale, y compris la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* et la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*, quand vient le temps d'autoriser la disposition de documents à court ou à long terme, et ce peu importe leur forme ou leurs caractéristiques.

Notre enquête a aussi révélé que les données du ministère inscrites dans le *Répertoire* établi en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* devaient être mises à jour, afin de mieux décrire les documents que possède l'organisme public, notamment ceux qui relèvent des divisions et des directions opérationnelles de Ressources naturelles Manitoba. Pour ce faire, le ministère devrait entreprendre un examen systématique de ses calendriers de conservation des documents en fonction de ses priorités, puis obtenir les autorisations nécessaires de la Commission des archives avant de procéder à leur disposition. Le ministère s'assurerait ainsi que les données inscrites dans le *Répertoire* font référence aux documents existants ou ayant existé, à la durée de leur conservation et aux autorisations préalables à leur conservation ou à leur destruction.

À la suite de notre enquête, nous avons fait les recommandations suivantes :

1. Que Ressources naturelles Manitoba prenne les mesures nécessaires pour s'assurer que tous les conseils et commissions associés au ministère soient systématiquement informés par écrit des prescriptions relatives à la conservation des documents précisées dans la partie II de la *Loi sur la bibliothèque de l'Assemblée législative*, (« documents publics et archives »), ainsi que dans la réglementation, les politiques et les directives applicables.
2. Que Ressources naturelles Manitoba prenne les mesures nécessaires pour s'assurer que les liens existant entre les droits établis en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* et la *Loi sur les renseignements médicaux personnels* d'une part, et la conservation des documents en bonne et due forme d'autre part, sont bien compris au sein du ministère ainsi que des conseils, des commissions, des associations et des agences qui relèvent de lui, tels que définis dans la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*.
3. Que les données entrées par Ressources naturelles Manitoba dans le *Répertoire* sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée respecte davantage les prescriptions de l'article 75 de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*.

En vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, le ministère disposait de 15 jours pour nous aviser par écrit qu'il acceptait les recommandations en décrivant les mesures qu'il comptait prendre pour y donner suite, ou qu'il refusait d'y donner suite en donnant les raisons expliquant ce refus.

La réponse écrite de Ressources naturelles Manitoba laissait entendre que le ministère acceptait les recommandations. En fait, le ministère indiquait qu'il prendrait les mesures suivantes pour y donner suite :

- établir une politique et des procédures permettant de superviser les pratiques de conservation des documents adoptées par les comités et les commissions qui relèvent du ministère et qui sont assujetties à la *Loi sur la bibliothèque de l'Assemblée législative* et à la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*;
- mettre sur pied un programme de diffusion de l'information relative aux pratiques de conservation des documents faisant état de leurs liens avec la législation;
- examiner le programme en vertu duquel les calendriers de conservation sont établis en tenant compte des documents qui n'y sont pas encore assujettis et examiner les calendriers existants susceptibles d'être modifiés pendant la mise à jour prévue pour se conformer à l'article 75 de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*.

Le bureau de l'ombudsman vérifiera les progrès accomplis par Ressources naturelles Manitoba dans sa mise en œuvre des recommandations.

Le rapport de l'ombudsman a également été envoyé au ministre de Culture, Patrimoine et Citoyenneté Manitoba, qui est responsable d'autoriser la disposition des documents par l'entremise de la Commission des archives en vertu de la *Loi sur la bibliothèque de l'Assemblée législative*, de préparer le *Répertoire* établi en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, et de rendre compte de l'administration générale de ces lois.

DÉVELOPPEMENT RURAL MANITOBA

En 1998, nous avons reçu une plainte pour refus de communication déposée contre Développement rural Manitoba. La plainte a été abandonnée par le client après que celui-ci et le ministère eurent clarifié les choses au sujet des documents en cause.

Cela dit, tout au long de 1998 et pendant une bonne partie de 1999, nous avons poursuivi notre enquête au sujet d'une plainte pour refus de communication déposée contre le ministère en 1997. L'étude de cette plainte a été marquée par des délais et par des changements d'attitude de la part du ministère. La demande concernait des centaines de pages, mais nos discussions avec le ministère ont porté sur seulement 55 d'entre elles. Après maintes réunions et d'innombrables échanges avec le ministère, nous avons fini par obtenir suffisamment d'explications au sujet du contenu des documents pour recommander la communication de deux documents au complet et d'un autre document avec moins de prélèvements qu'initialement prévu par le ministère. Le ministère a accepté de donner suite à nos recommandations au sujet des deux premiers documents, mais a maintenu sa position à l'égard du troisième.

À la suite de nos nombreux échanges et après que nous ayons envoyé une recommandation, le ministère a invoqué une nouvelle exception obligatoire s'appliquant au document litigieux, ce qui nous apparaissait déraisonnable à cette étape de l'enquête. Bien que la dernière position défendue par le ministère nous ait amenés à conclure que le refus de communication d'une partie du document était justifié, son manque d'à-propos ne respectait pas l'esprit de la législation.

◆ 97-012

Communication de renseignements au compte-gouttes

Dans une demande déposée en vertu de la *Loi sur la liberté d'accès à l'information*, la demanderesse voulait qu'on lui communique :

tous les documents se rapportant à la source d'approvisionnement en eau de la région de la capitale produits entre le 1^{er} décembre 1995 et aujourd'hui.

Le ministère a répondu à la requête en disant qu'il autorisait la communication partielle d'une demande de qualification se rapportant au système d'alimentation en eau de Cartier, après avoir prélevé les renseignements qui tombaient sous le coup des exemptions suivantes :

Renseignements commerciaux appartenant à un tiers

42(1) *Sous réserve du présent article, le responsable d'un ministère doit refuser d'accorder la communication d'un document*

(b) qui divulgue des renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques fournis confidentiellement à un ministère par un tiers et qui sont traités comme des renseignements confidentiels par ce tiers;

Intérêts économiques du Manitoba

43 *Le responsable d'un ministère peut refuser la communication d'un document*

(c) dont la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire à la compétitivité d'un ministère ou du gouvernement ou d'entraver des

négociations menées par un ministère ou par le gouvernement en vue de contrats ou à d'autres fins;

Une plainte à ce sujet a été déposée à notre bureau en octobre 1997 et nous avons communiqué avec la demanderesse afin d'obtenir des précisions sur le type de renseignements recherchés. La demanderesse nous a dit qu'elle cherchait à obtenir des documents concernant les volumes d'eau et les plans d'occupation des sols ainsi que la correspondance échangée entre les fonctionnaires du gouvernement provincial au sujet de la région de la capitale.

Notre enquêteur chargé des vérifications de conformité s'est rendu à Brandon, au bureau de la Commission des services d'approvisionnement en eau du Manitoba, où on lui a montré les documents considérés comme pertinents à la demande. Notre enquêteur les a tous examinés en annotant ceux qui étaient concernés par la demande. Ils totalisaient des centaines de pages dont une bonne partie étaient clairement assujetties à l'alinéa 42(1)b) de la Loi. Mais il était apparent que les documents ne tombaient pas tous sous le coup de l'exemption. Il semblait aussi qu'on n'avait pas songé à les communiquer en tout ou en partie. C'est pourquoi notre enquêteur a proposé qu'on s'attarde davantage sur leur accessibilité.

Les discussions avec le ministère se sont poursuivies jusqu'au début de février 1998, quand il a accepté de communiquer la plupart des documents concernés, soit une centaine de pages. Mais le 10 mars 1998, le ministère a envoyé une estimation des frais relatifs à la demande s'élevant à 200 \$. Cette estimation a fait l'objet d'une autre plainte déposée en vertu de la *Loi sur l'ombudsman*. Le ministère a finalement accepté de communiquer les documents sans frais, en raison du temps qui s'était écoulé. C'était en septembre 1998.

Nous avons cherché à en savoir plus long sur la décision du ministère de refuser la communication de 16 autres documents totalisant 55 pages. Le 23 mars 1998, le ministère nous a fourni les raisons de son refus. Le refus s'appuyait entre autres sur des dispositions de la *Loi sur la liberté d'accès à l'information* que le ministère n'avait pas invoquées au départ :

Documents confidentiels du cabinet

38(1) Sous réserve du paragraphe (2), le responsable d'un ministère doit refuser la communication de tout document confidentiel du cabinet, notamment d'un document qui divulgue

(d) une communication ou une discussion entre ministres sur une question liée à la prise d'une décision du gouvernement ou à la formulation de sa politique.

Opinions, avis ou recommandations politiques

39(1) Sous réserve du paragraphe (4), le responsable d'un ministère peut refuser la communication d'un document qui divulgue

(a) une opinion, un avis ou une recommandation soumis à un ministère ou à un ministre par un cadre ou un employé d'un ministère ou par un membre du personnel d'un ministre, afin d'être examiné relativement à

(ii) une décision à être prise,

Respect de la loi et procédures légales

40(1) Le responsable d'un ministère peut refuser la communication de tout document dont la divulgation risquerait vraisemblablement

(c) de violer le secret professionnel de l'avocat,

Renseignements commerciaux appartenant à un tiers

42(1) Sous réserve du présent article, le responsable d'un ministère doit refuser d'accorder la communication d'un document

(c) dont la divulgation risquerait vraisemblablement

(ii) de nuire à la compétitivité d'un tiers,

Intérêts économiques du Manitoba

43 Le responsable d'un ministère peut refuser la communication d'un document

(c) dont la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire à la compétitivité d'un ministère ou du gouvernement ou d'entraver des négociations menées par un ministère ou par le gouvernement en vue de contrats ou à d'autres fins, ou

(d) dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter un préjudice considérable aux intérêts financiers d'un ministère ou du gouvernement ou de causer des avantages injustifiés à une personne ou à une organisation.

Quand des exemptions discrétionnaires semblaient s'appliquer, nous demandions au ministère pourquoi il avait choisi de ne pas consentir à la communication. À la lumière des renseignements fournis, y compris par des tiers, nous étions d'avis que plusieurs des exemptions ne s'appliquaient pas et qu'on pouvait procéder à des prélèvements sans poser de problèmes sérieux.

En raison de la complexité des questions abordées dans certains documents, nous avons cherché à obtenir de plus amples renseignements sans lesquels nous n'aurions pu recommander leur communication. Nous avons communiqué très souvent avec le ministère. L'ombudsman a notamment rencontré le sous-ministre adjoint le 30 septembre et le 11 décembre 1998, pour parler de l'esprit de la loi et du prélèvement de renseignements.

Ce n'est que le 22 février 1999 que le ministère nous a fait part de sa position définitive et de nouvelles explications concernant les 16 documents qui restaient. Le ministère nous a alors dit qu'il

communiquerait au demandeur un autre document au complet et sept autres en partie, soit 15 pages additionnelles. Quarante autres pages étaient encore retenues. D'autres discussions ont eu lieu avec le ministère à la suite desquelles il a accepté de communiquer quatre autres pages au complet et deux pages en partie. La demanderesse a été mise au fait de la position du ministère dans une lettre datée du 11 mars 1999.

Nous avons étudié la position du ministère à l'égard des 16 documents qui restaient. Nous avons examiné les documents, les exemptions invoquées par le ministère (essentiellement les mêmes que celles mentionnées dans sa lettre du 23 mars 1998) et les nouvelles explications fournies. Puisque dans l'intervalle la *Loi sur la liberté d'accès à l'information* a été remplacée par la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, nous avons aussi examiné les dispositions de cette législation.

En cours d'enquête, nous avons tenu compte du fait que pour refuser la communication d'un document, celui-ci doit tomber carrément sous le coup d'une exemption. Si une exemption permet au ministère d'user de son pouvoir discrétionnaire à l'encontre de la communication, il doit être exercé d'une manière qui tient compte des principes de la législation, favorables à la communication.

Nous avons dit au ministère qu'à notre avis, pour user de son pouvoir discrétionnaire à l'encontre de la communication, le ministère doit démontrer qu'il a des motifs raisonnables de croire que la communication risque de causer du tort. Nous avons ajouté que le refus de communication n'est pas justifiable s'il ne repose que sur des possibilités.

Après avoir examiné les documents demandés, nous étions d'avis que 11 documents ne pouvaient être communiqués en tout ou en partie en vertu de la législation et que le refus de communication des

documents assujettis à des exemptions discrétionnaires se défendait. Nous trouvions qu'il y avait des motifs raisonnables de croire que la communication des documents risquerait vraisemblablement de nuire à la candeur des échanges à venir avec le conseiller juridique, d'accorder un avantage indu à la personne au fait des renseignements qu'ils contenaient et de nuire à la compétitivité d'un ministère ou du gouvernement ou aux négociations en vue d'un contrat ou à d'autres fins.

Par ailleurs, la position du ministère à l'égard de trois autres documents ne nous semblait pas justifiée. Nous avons donc recommandé la communication au demandeur de deux documents au complet et d'un autre document avec moins de prélèvements qu'initialement prévu.

Le ministère nous a répondu qu'il acceptait de communiquer le premier document au complet et le deuxième moins quelques prélèvements, mais qu'il avait de sérieuses réserves quant à la communication de la plupart des renseignements qu'elle avait prélevés du troisième document. Ces renseignements se rapportaient à l'évaluation des soumissions proposées pour un projet de partenariat entre les secteurs public et privé, qui faisait état des cotes attribuées aux différents soumissionnaires en fonction de critères de sélection. Le ministère n'avait accepté de communiquer que les renseignements relatifs à l'importance accordée à chacun des critères utilisés pour évaluer les soumissions et les soumissionnaires.

Dans sa réponse à notre recommandation, le ministère a défendu pour la première fois dans ce dossier qui se prolongeait sa position concernant l'application de l'exemption relative aux renseignements commerciaux appartenant à un tiers [paragraphe 42(1)]. Le ministère s'excusait aussi d'avoir omis de faire référence à cette exemption dans sa correspondance antérieure avec la demanderesse et notre bureau.

Le ministère était d'avis que les renseignements prélevés constituaient des renseignements financiers et techniques fournis confidentiellement par les trois soumissionnaires [alinéa 42(1)b)]. Il faisait remarquer que l'appel d'offres s'y rapportant mentionnait que les renseignements fournis par les soumissionnaires seraient traités comme des renseignements confidentiels par le ministère. Il ajoutait que l'appel d'offres demandait aussi aux soumissionnaires de ne pas dévoiler les détails de leurs soumissions.

Le ministère nous a informés qu'il avait communiqué avec deux des trois soumissionnaires, qui lui ont confirmé qu'ils avaient toujours considéré les renseignements fournis au ministère comme confidentiels. Le ministère a ajouté qu'au moment de la rédaction de sa réponse à notre recommandation, il n'avait pas encore rejoint le troisième soumissionnaire.

Pour la première fois aussi dans ce dossier, le ministère a affirmé que l'évaluation des mérites des soumissions proposées, notamment les références à l'expertise technique des soumissionnaires et à la viabilité de leurs entreprises, risquerait vraisemblablement de nuire à la compétitivité d'un tiers si elle était communiquée [sous-alinéa 42(1)c)(ii)].

On nous a dit que les deux soumissionnaires qu'on avait rejoints croyaient que la communication de ces renseignements risquerait vraisemblablement de nuire à leur compétitivité, car ils fournissaient des renseignements financiers susceptibles d'être utilisés par leurs concurrents dans leurs soumissions ultérieures. On nous a aussi fait remarquer qu'un certain nombre d'entreprises privées faisant partie du consortium n'avaient pas eu à produire de rapport annuel faisant état de renseignements financiers. Le ministère mentionnait que la nature subjective de l'évaluation des parties techniques et financières des soumissions faisait en sorte

que sa communication pouvait avoir des effets négatifs sur les soumissions ultérieures. Le ministère était d'avis que les renseignements fournis dans le document pouvaient aussi permettre aux gens de l'industrie de reconnaître les soumissionnaires.

Enfin, le ministère nous a informés que tous les renseignements prélevés divulguaient des opinions, des avis et des recommandations relativement à une décision à être prise et à des positions envisagées par le ministère dans le cadre de négociations [sous-alinéas 39(1)a)(ii) et (iii)].

À notre point de vue, la réponse du ministère ne soutenait pas sa position à l'effet que tous les renseignements prélevés du document tombaient sous le coup des exemptions citées en vertu de la *Loi sur la liberté d'accès à l'information* ou encore des exceptions prévues dans la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*. Au sujet du tort que pourrait causer la communication des renseignements prélevés que le ministère avait soulevé, nous jugions que c'était à lui de démontrer que ladite communication risquerait vraisemblablement de causer du tort.

L'exemption invoquée par le ministère pour refuser la communication d'un document qui divulgue une opinion, un avis ou une recommandation est discrétionnaire. Pour exercer son pouvoir discrétionnaire à l'encontre de la communication, le ministère doit avoir des motifs raisonnables de croire que ladite communication risquerait vraisemblablement de causer du tort. Or, après avoir examiné la réponse du ministère, nous ne trouvons pas que les raisons invoquées justifiaient l'exercice de son pouvoir discrétionnaire à l'encontre de la communication des renseignements prélevés.

Le ministère nous a cependant informés qu'il maintenait son refus de communication des renseignements prélevés, à l'exception de ceux faisant état de l'importance

accordée aux divers critères utilisés pour évaluer les soumissions. Nous avons donc dit à la demanderesse que si elle voulait poursuivre ses démarches, elle pouvait interjeter appel auprès de la Cour du Banc de la Reine.

COMMISSION DES ACCIDENTS DU TRAVAIL

En 1998, deux plaintes pour refus de communication ont été déposées contre la Commission des accidents du travail (CAT). Une plainte a été jugée fondée en partie et réglée à l'amiable en partie. L'autre a été jugée fondée et réglée à l'amiable en 1999.

La dernière plainte a été réglée à la satisfaction des parties en vertu du paragraphe 62(2) de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, qui se lit comme suit :

Règlement informel

62(2) *L'ombudsman peut prendre les mesures qu'il estime indiquées pour en arriver à un règlement informel de la plainte d'une manière satisfaisante pour les parties et conforme aux objets de la présente loi.*

Dans le cas qui nous intéresse, le demandeur cherchait un renseignement précis, soit une réponse à une question. Il nous a informés qu'il était prêt à accepter une réponse écrite de la CAT fournissant les renseignements demandés plutôt qu'une série de documents tronqués divulguant la même chose. Le dossier a été réglé quand la CAT a envoyé au demandeur une lettre donnant les renseignements demandés.

Nous avons toutefois rappelé au demandeur que la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* n'est pas un moyen d'obtenir des réponses aux questions mais plutôt une façon de demander la communication de renseignements relevant d'un organisme public.

Nous étions particulièrement heureux du règlement de cette plainte, car dans le cadre de nos discussions avec la CAT, celle-ci avait invoqué l'article 97 de la Loi.

La CAT était en fait d'avis qu'il y avait incompatibilité entre la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* et une disposition de la *Loi sur les accidents du travail* et que ce dernier texte législatif prévalait. La CAT avait déjà invoqué cet argument en 1996 au sujet d'une plainte déposée en vertu de la *Loi sur la liberté d'accès à l'information*. Nous en avons d'ailleurs fait état dans notre rapport annuel de 1996.

À notre avis, il n'y avait pas d'incompatibilité entre les deux textes législatifs et nous trouvions que les dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* s'appliquaient.

Des cadres supérieurs de notre bureau ont rencontré des représentants de la CAT à ce sujet, ce qui a permis de régler la question. Le rapprochement entre les dispositions concernant l'accès et la protection de la vie privée dans la législation en matière d'accès et la *Loi sur les accidents du travail* n'a été fait que deux fois (en 1996 et 1998). Dans les deux cas, les demandeurs cherchaient à obtenir des renseignements contenus dans le dossier d'un tiers plutôt que des renseignements les concernant.

Dans le cas de 1998, nous étions d'avis que si l'on procédait à des prélèvements, les renseignements demandés ne seraient plus liés à une réclamation. La CAT n'était pas d'accord avec cette interprétation, pour les raisons expliquées ci-dessous. Il est toutefois important de noter que le lieu où se trouve un document relevant d'un organisme public n'est pas considéré comme un élément pertinent pendant l'examen d'un document aux fins de communication en vertu de la législation concernant l'accès.

◆ 98-012

Y a-t-il matière à incompatibilité?

Le demandeur cherchait à obtenir les renseignements suivants :

Le nom des deux conseillers médicaux de la CAT qui avaient des opinions diamétralement opposées quant à l'utilisation du « Synvisc » pour le traitement du réclamant non identifié faisant l'objet de la décision de la Commission d'appel n° 102/97.

Le demandeur se référait à une décision publique de la Commission d'appel où l'on n'avait pas dévoilé l'identité du réclamant concerné.

La CAT avait répondu que la communication du document lui était refusée en invoquant les dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* suivantes :

Atteinte à la vie privée d'un tiers

17(1) *Le responsable d'un organisme public refuse de communiquer à l'auteur d'une demande des renseignements personnels dont la communication constituerait une atteinte injustifiée à la vie privée d'un tiers.*

Présomption

17(2) *Est réputée constituer une atteinte injustifiée à la vie privée d'un tiers la communication de renseignements personnels qui le concernent dans les cas suivants :*

(a) les renseignements personnels sont de nature médicale;

Après le dépôt de la plainte, nous avons fait enquête auprès de la CAT et du demandeur. Ce dernier nous a informés tôt au début de l'enquête qu'il serait satisfait si la CAT répondait tout simplement à sa question au lieu de lui communiquer tous les documents qui y répondent. La CAT n'étant pas en mesure de répondre à la question, nous

avons commencé à examiner les documents concernés.

Deux documents étaient touchés par la demande. Le premier était une note de service préparée par un agent d'examen qui rendait compte d'une discussion avec un des conseillers médicaux au sujet du médicament Synvisc. Le nom du réclamant était mentionné sur le côté supérieur droit de la page. L'autre document était une note de service envoyée par un autre conseiller médical à la secrétaire de séance de la Commission d'appel. La note faisait état du nom du réclamant et de son numéro de réclamation et portait le titre de « *Objet : utilisation de Synvisc pour l'arthrite dans les articulations* ».

À propos du recours au paragraphe 17(1), la CAT nous a dit qu'elle considérait les noms des conseillers médicaux comme des renseignements personnels sur le réclamant. La CAT était d'avis que la communication des noms de ces médecins avec d'autres renseignements était susceptible de révéler l'identité du réclamant.

La CAT affirmait aussi que le fait que les documents étaient classés dans le dossier du réclamant, qui est considéré comme un tiers, faisait en sorte que les renseignements demandés étaient de nature personnelle plutôt que générale. Or, ce genre d'argument ne tient pas dans l'étude d'une demande de communication.

Nous avons noté que les deux documents en question concernaient le médicament Synvisc. Essentiellement, les seuls autres renseignements qu'on y trouvait outre les propos des conseillers médicaux à l'endroit du Synvisc, étaient les noms du réclamant et de membres du personnel de la CAT, dont le nom des conseillers médicaux.

La *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* définit les « renseignements personnels » comme des renseignements concernant un particulier identifiable. La décision de la Commission

d'appel dont il était question dans la demande étant un document public, le nom du réclamant avait été prélevé de ce document, de façon à ce qu'on ne puisse pas l'identifier.

Nous avons aussi constaté que la décision de la Commission d'appel rendait public des renseignements concernant la nature de l'accident, la gravité des blessures du réclamant et les problèmes d'ordre physique qu'il a éprouvés par la suite, sa prescription de Synvisc et l'opinion de deux conseillers médicaux de la CAT à propos du Synvisc. Nous ne trouvions pas que la communication des noms des conseillers médicaux en relation avec leurs commentaires risquerait vraisemblablement de révéler l'identité du réclamant plus que les renseignements déjà rendus publics.

La CAT était aussi d'avis que la communication des noms des conseillers médicaux constituerait une atteinte injustifiée à leur vie privée parce qu'elle dévoilait leur opinion à propos du Synvisc.

Nous avons noté que la majeure partie des renseignements fournis par les conseillers médicaux n'étaient pas des opinions mais plutôt des renseignements factuels, quoique contradictoires. Si l'on suivait le raisonnement de la CAT, toute opinion émise par ses conseillers médicaux ne pouvait être communiquée. Pourtant, la réalité est toute autre. Les réclamants et les employeurs ont tous la possibilité de connaître les opinions médicales exprimées par la CAT. Dans le cas qui nous intéresse par exemple, le réclamant et son employeur auraient pu connaître les noms des deux conseillers médicaux en relation avec leurs commentaires.

En outre, nous nous refusons de considérer les renseignements fournis par des conseillers médicaux à l'emploi de la CAT comme des renseignements personnels. Nous trouvions qu'il s'agissait plutôt de renseignements produits par la CAT.

Puisque nous ne comprenions pas en quoi les renseignements demandés constitueraient une atteinte injustifiée à la vie privée d'un tiers, nous ne pouvions accepter la position à l'effet que le paragraphe 17(1) de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* s'appliquait dans ce cas.

Au cours de notre enquête, la CAT nous a informés qu'elle était d'avis que l'article 97 de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* s'appliquait. L'article se lit comme suit :

Modification corrélative – c. W200 de la C.P.L.M.

97 La Loi sur les accidents du travail est modifiée par adjonction, après l'article 116, de ce qui suit :

Incompatibilité

117 Les dispositions de la présente loi l'emportent sur les dispositions incompatibles de la Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée.

Comme il s'agissait d'une question de compétence, nous devons y donner suite sans tarder. Nous étions tout de même convaincus que l'organisme public doit signaler dans sa réponse à une demande de communication toutes les exceptions auxquelles elle est assujettie. L'incompatibilité présumée soulevée par la CAT concernaient les dispositions de l'article 101 de la *Loi sur les accidents du travail*, qui prévoit en partie ce qui suit :

Caractère confidentiel des renseignements obtenus

101(1) Les dirigeants de la Commission, les conseillers ouvriers et les personnes(...) nommés en vertu de l'article 109.5, de même que les personnes autorisées à procéder à des inspections ou à des enquêtes en application de la présente partie ne peuvent divulguer ni permettre que soient divulgués (sic), sauf dans l'exercice de leurs fonctions ou avec

l'autorisation de la Commission, des renseignements obtenus par eux ou dont ils ont pris connaissance (...) à l'occasion d'une réclamation d'un ouvrier ou d'une personne à charge faite sous le régime de la présente loi ou d'une procédure de la Commission.

Renseignements – révision, appel

101(1.1) *Par dérogation au paragraphe (1) ainsi qu'à l'article 20.1, l'ouvrier, la personne à la charge d'un ouvrier décédé ou leur mandataire qui est partie à la révision d'une décision ou à un appel interjeté auprès de la Commission d'appel peut examiner et copier les documents qui sont en la possession de la Commission, relativement à la demande d'indemnisation de l'ouvrier ou de la personne à charge.*

Accès de l'employeur aux renseignements

101(1.2) *Par dérogation au paragraphe (1) et à l'article 20.1, les employeurs ou leur mandataire qui sont parties à la révision d'une décision ou à un appel interjeté auprès de la Commission d'appel peuvent examiner et copier les documents qui sont en la possession de la Commission et que celle-ci juge pertinents. Sous réserve de l'approbation de la Commission, les renseignements que contiennent ces documents ne peuvent servir qu'aux fins de la révision ou de l'appel prévu par la présente loi.*

La CAT trouvait que l'article 101 de la *Loi sur les accidents du travail* était incompatible avec la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* pour les raisons suivantes : d'une part, la législation concernant l'accès prévoit que tous les documents qui relèvent d'un organisme public peuvent être communiqués sous réserve des exceptions prévues par la Loi; d'autre part, la *Loi sur les accidents du travail* stipule que les réclamations ne peuvent être divulguées qu'aux réclamants et employeurs et qu'à certains représentants.

À notre avis, l'article 101 de la *Loi sur les accidents du travail* n'est pas incompatible avec la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*. Le paragraphe 101(1) est une disposition sur la confidentialité qui stipule que les agents de la CAT ne peuvent divulguer, sauf dans l'exercice de leurs fonctions, tout renseignement dont ils ont pris connaissance à l'occasion d'une réclamation aux fins de compensation ou d'une procédure de la Commission. Par dérogation à cette disposition, les paragraphes 101(1.1) et (1.2) prévoient qu'au cours d'un appel, l'ouvrier, certains représentants et l'employeur peuvent examiner ou copier les documents qui sont en la possession de la Commission.

L'article 101 ne fait pas état du droit d'accès de toute autre personne aux documents de la CAT, ni du droit d'accès de l'ouvrier, de certains représentants et de l'employeur quand il n'y a pas d'appel ou d'examen. L'article 101 n'interdit pas la communication de documents, sauf aux ouvriers, à certains représentants et aux employeurs.

Par ailleurs, la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* stipule que tous ont un droit d'accès élargi à tout document qui relève d'un organisme public, s'il n'est pas assujéti à une exception. Parmi ces exceptions se trouvent des dispositions visant la protection de la vie privée qui ne sont pas incompatibles avec la *Loi sur les accidents du travail*.

Après avoir fait connaître notre point de vue à la CAT, nous avons tenu une réunion afin de discuter du dossier et de la relation entre la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* et la *Loi sur les accidents du travail*. Au moment d'écrire ces lignes, la question des sphères de compétence restait en suspens et pouvait de nouveau être soulevée pendant l'étude d'autres cas.

Nous sommes heureux de rapporter que ce cas en particulier a été réglé lorsque la CAT a fourni au demandeur les renseignements qu'il voulait. La CAT a choisi de répondre par écrit à la question du demandeur plutôt que de lui fournir une version tronquée des documents contenant les renseignements demandés. Cette plainte a été réglée à l'amiable en accord avec l'objet de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*.

VILLE DE WINNIPEG

**LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION ET
LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE**

DU 31 AOÛT AU 31 DÉCEMBRE 1998

INTRODUCTION

Au départ, la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* ne s'appliquait qu'aux ministères et organismes du gouvernement provincial. Après l'entrée en vigueur des dispositions pertinentes, les organismes d'éducation, les organismes de soins de santé et les organismes d'administration locale devaient y être assujettis. À la demande de la Ville de Winnipeg, la Loi a été modifiée de façon à s'appliquer à la Ville à compter du 31 août 1998.

La loi complémentaire à la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, soit la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*, a commencé à s'appliquer à la Ville de Winnipeg le 11 décembre 1997. En 1997 et 1998, aucune plainte contre la Ville n'a été déposée à notre bureau en vertu de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*.

La Ville de Winnipeg était déjà familière avec la législation en matière d'accès à l'information. Le 1^{er} janvier 1996, un arrêté municipal à cet effet était entré en vigueur. Le règlement n^o 6420/94 stipulait que chaque personne a un droit d'accès à tout document détenu par la Ville, sous réserve des exemptions prévues par le règlement. On y trouvait des exemptions obligatoires et discrétionnaires similaires aux exemptions prévues dans la législation provinciale (la *Loi sur la liberté d'accès à l'information* à l'époque), mais moins élaborées. Le règlement prévoyait un recours en appel auprès du directeur municipal, puis un autre auprès de l'ombudsman de la Ville de Winnipeg. La Ville a veillé à la mise en œuvre du règlement pendant deux ans et huit mois. Au cours de cette période, 162 demandes de communication ont été formulées et 13 plaintes ont été déposées auprès de l'ombudsman de la Ville de Winnipeg.

Au cours des quatre mois de 1998 pendant lesquels la Ville de Winnipeg était assujettie à la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, la Ville a reçu 18 demandes de communication en vertu de la législation. Six de ces demandes ont abouti à notre bureau. Une septième plainte a été refusée par l'ombudsman parce que la demande de communication déposée en vertu de la Loi n'avait pas été envoyée au bon service municipal. Les six demandes de communication étaient encore à l'étude à la fin de 1998. Mais au moment d'écrire ces lignes, nous pouvons dire qu'une plainte a été jugée fondée, que deux ont été jugées fondées en partie, que deux n'ont pas été jugées fondées et qu'une autre était encore à l'étude. En 1998, aucune plainte concernant la protection de la vie privée n'a été déposée contre la Ville de Winnipeg en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*.

Nous avons tenté d'exercer un rôle éducatif dans nos échanges avec la Ville de Winnipeg pendant l'étude des premières demandes en vertu de la nouvelle législation. Quand nous communiquions pour la première fois avec un service de la Ville au sujet d'une plainte pour refus de communication, nos cadres de la Division de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée rencontraient les agents d'accès de ce service pour discuter de la législation et des attributions de l'ombudsman provincial. Les fonctionnaires municipaux que nous avons rencontrés semblaient bien disposés envers les principes concernant l'accès à l'information. Dans le cadre de nos discussions avec la Ville au sujet de la protection de la vie privée, nous avons constaté que son personnel n'était pas au courant de certains concepts s'y rapportant dans la Loi. Nous comptons exercer un rôle éducatif à cet égard et tenir des réunions avec d'autres services de la Ville.

Comme le démontrent les sommaires de cas ci-dessous, notre expérience avec la Ville de Winnipeg à l'égard des plaintes pour refus de communication a été fructueuse. Cependant, il nous apparaît évident que certains services de la Ville sont peu au fait des principes concernant l'accès. Il y en a qui n'étaient pas au courant du principe qui veut que l'on examine chaque document puis chaque partie du document aux fins de communication (par opposition à un examen global). D'autres ont été mis au fait du concept de prélèvement, pourtant essentiel à une gestion efficace de la législation, car il autorise la communication du plus de renseignements possible en accord avec l'esprit et la lettre de la Loi.

Ces principes sont abordés en relation avec les cinq cas concernant la Ville rapportés ci-dessous. D'autres principes et dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* ont déjà été abordés dans les sommaires de cas décrits sous la rubrique « Ministères et organismes du gouvernement provincial ».

L'ACCÈS AVANT TOUT!

En vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, la communication est la règle, pas l'exception. Puisque les exceptions prévues par la Loi dérogent de l'objectif visé, leur interprétation doit être rigoureuse. Les renseignements demandés doivent donc être communiqués, sauf s'ils tombent carrément sous le coup d'une exception. Si une exception facultative s'applique, l'organisme public devrait avoir une raison valable d'user de son pouvoir discrétionnaire à l'encontre de la communication d'un document.

Il ne peut y avoir de présomptions à l'égard d'une demande de communication. Chaque demande doit être examinée de façon ponctuelle. La décision s'y rapportant dépend des documents en cause ainsi que des circonstances.

Notre première enquête concernant la Ville de Winnipeg touchait le service des finances générales, qui n'avait pas l'habitude de communiquer les documents relatifs à des réclamations éventuelles. Le service a d'abord refusé la communication des documents demandés en vertu de la nouvelle *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*. Cependant, après avoir examiné les documents en tenant compte de la législation, la Ville a déterminé qu'ils pouvaient être communiqués.

◆ 98-036

Règlement en pièces détachées

Le demandeur cherchait à obtenir une copie du « rapport de l'ingénieur » concernant un bris d'une conduite de distribution d'eau qui, disait-il, avait entraîné une filtration de boue sous sa clôture et dans son arrière-cour.

La Ville avait répondu qu'elle refusait la communication des renseignements demandés, en vertu des dispositions ci-dessous de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* :

Avis destinés aux organismes publics

23(1) *Le responsable d'un organisme public peut refuser de communiquer à l'auteur d'une demande des renseignements dont la communication risquerait vraisemblablement de révéler :*

(b) des consultations ou des délibérations mettant en cause des cadres ou des employés de l'organisme public ou un ministre;

Communication nuisible à l'exécution de la loi

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

(n) nuire à la conduite d'instances judiciaires en cours ou prévues.

Secret professionnel de l'avocat

27(1) *Le responsable d'un organisme public peut refuser de communiquer à l'auteur d'une demande :*

(a) *des renseignements protégés par le privilège des communications entre client et avocat;*

(b) *des renseignements préparés par ou pour un mandataire ou un avocat du ministre de la Justice et procureur général ou l'organisme public relativement à une question nécessitant la fourniture de conseils ou de services juridiques ou relativement à l'enquête ou à la poursuite concernant une infraction;*

À la suite de la plainte, nous avons fait enquête auprès de la Ville, puis tenu une réunion concernant la manière dont on avait répondu à la demande.

La Ville nous a appris qu'il n'existait pas de « rapport de l'ingénieur » concernant le bris de la conduite de distribution d'eau. Elle avait toutefois jugé que plusieurs documents étaient concernés par la demande. On y trouvait des documents préparés par ou pour la Ville les jours suivant le bris, ainsi qu'un document rédigé à la suite de la demande en dommages-intérêts que le demandeur avait déposée auprès du service des finances générales pour les dommages à sa propriété.

En répondant à la demande de communication, la Ville n'avait pas précisé en vertu de quelle(s) exception(s) prévue(s) par la Loi elle se fondait pour refuser la communication de chaque document et partie de document. Quand une demande de communication est déposée en vertu de la Loi, chaque document touché par la demande doit être examiné aux fins de communication. Si une exception semble s'appliquer, il faut vérifier si elle s'applique à toutes les parties du document concerné. Nous avons discuté entre autres de ce principe de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* avec les fonctionnaires du service municipal, qui

n'avaient pas encore répondu à une demande déposée en vertu de la Loi jusque-là.

À la suite de notre rencontre avec le personnel de la Ville, nous avons examiné chacune des exceptions précitées pour vérifier si elle s'appliquait à chaque document et partie de document concerné par la demande. Nous avons ensuite communiqué avec la Ville pour lui donner notre point de vue.

Après avoir examiné les documents, nous ne trouvons pas que l'alinéa 23(1)b) de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* s'appliquait. Nous ne pensions pas que leur communication risquerait vraisemblablement de révéler des consultations ou des délibérations mettant en cause des cadres ou des employés de la Ville. Nous avons en fait constaté que les documents fournissaient des renseignements factuels concernant le bris de la conduite de distribution d'eau sans pour autant faire état de consultations et de délibérations.

Nous ne trouvons pas non plus que l'alinéa 25(1)n) s'appliquait, car nous n'avons pu établir en quoi la communication des renseignements contenus dans les documents pourrait vraisemblablement nuire à la conduite d'instances judiciaires. À notre avis, le fait que le demandeur ait déposé une demande en dommages-intérêts auprès du service des finances générales et que ce service ait rassemblé les documents pertinents en cas de poursuite ne constituait pas une raison valable. En refusant la communication, l'organisme public a le devoir de tenir compte des documents concernés et des circonstances, et le tort anticipé doit reposer sur des critères objectifs et raisonnables.

Conformément aux alinéas 27(1)a) et b) de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, la Ville disait aussi que la communication des documents divulguerait des renseignements protégés par le privilège des communications entre client et avocat ainsi que des renseignements

préparés pour un avocat de l'organisme public relativement à une question nécessitant la fourniture de conseils ou de services juridiques.

Nous avons informé la Ville qu'à notre avis, les documents produits avant le dépôt de la demande en dommages-intérêts n'étaient pas assujettis au secret professionnel de l'avocat. Ces documents ne contenaient pas d'échanges de renseignements entre un client et son conseiller juridique liés directement à la recherche, à la formulation ou à la fourniture de conseils ou de services juridiques. Ils n'avaient pas non plus été produits ou obtenus à l'intention d'un avocat à propos d'un litige. Enfin, si l'on s'attendait à des poursuites, il fallait s'attendre aussi à ce que les documents en cause soient jugés pertinents à la conduite de l'instance judiciaire.

Nous ne pouvions déterminer si deux des documents avaient été rédigés pour le conseiller juridique de la Ville en prévision d'une demande en dommages-intérêts. Nous avons fait remarquer que si c'était le cas et que si les documents tombaient sous le coup de l'exception concernant le secret professionnel de l'avocat, la Ville serait considérée comme le client, donc en mesure de lever le privilège. Comme les exceptions prévues aux alinéas 27(1)a) et b) sont facultatives, nous avons demandé à la Ville pourquoi elle avait choisi de se prononcer à l'encontre plutôt qu'en faveur de la communication des documents.

En nous fondant sur nos commentaires, nous avons demandé à la Ville de considérer la communication des documents, avec ou sans prélèvements.

Nous sommes heureux de rapporter qu'après avoir passé chaque document en revue, la Ville a conclu que les documents en cause pouvaient être communiqués au demandeur en entier. La plainte pour refus de communication a pu ainsi être réglée à l'amiable.

PRÉLÈVEMENTS

La communication des renseignements en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* n'est pas autorisée ou refusée « en bloc ». Le paragraphe 7(2) de la Loi rend compte d'un principe important à ce chapitre :

Prélèvements

7(2) Le droit d'accès aux documents ne s'étend pas aux renseignements faisant l'objet d'une exception prévue à la section 3 ou 4 de la présente partie; toutefois, si ces renseignements peuvent être prélevés d'un document sans poser de problèmes sérieux, l'auteur de la demande a un droit d'accès au reste du document.

Quand on songe à prélever des renseignements, il faut se demander si ces prélèvements posent des problèmes sérieux. L'expérience vécue par les tribunaux canadiens, les commissaires à l'information et les ombudsmen a démontré qu'il est peu pertinent, voire même ridicule de communiquer au demandeur des documents incompréhensibles constitués de mots et de phrases qui ne sont pas liés.

Les prélèvements peuvent gêner le flux d'information fourni, mais tant que les passages qui restent sont compréhensibles, on considère qu'ils ne posent pas de problèmes sérieux.

La façon de procéder à des prélèvements est davantage un art qu'une science et même les employés les plus habiles à cet exercice peuvent prélever des passages différents d'un même document. Il est tout de même possible d'évaluer si les prélèvements effectués posent des problèmes sérieux en se fondant sur les dispositions législatives, le contenu du document concerné et les circonstances qui l'entourent. Les prélèvements nécessitent souvent beaucoup de temps, mais tout examen légitime d'une demande de communication exige le respect de ce principe fondamental.

Après la communication d'un document ayant fait l'objet de prélèvements, il est toujours possible qu'un demandeur trouve qu'il n'a pas obtenu suffisamment de renseignements. Il se peut aussi que les agents d'accès soient déçus du produit final. Un organisme indépendant comme le bureau de l'ombudsman est bien placé pour desservir les deux parties en leur faisant connaître les principes concernant l'accès, comme celui ayant trait aux prélèvements, et en évaluant si, dans le cas d'une demande en particulier, ces principes ont été respectés.

Les trois plaintes déposées contre la Ville en 1998 présentées ci-dessous soulèvent des questions intéressantes à propos des prélèvements. Les deux premières plaintes portent sur les prélèvements effectués sur des rapports dont la plupart étaient assujettis à des exceptions prévues par la Loi. L'autre illustre une façon de procéder à des prélèvements sur une vidéocassette.

◆ 98-096

98-097

Prélèvements bien sentis

La Ville de Winnipeg avait reçu deux demandes de communication de rapports qu'elle avait produits. La première demande s'adressait au directeur municipal et concernait « une copie d'un rapport provisoire ou final préparé par des experts-conseils à propos de l'avenir d'Hydro Winnipeg ». L'autre demande s'adressait au greffier municipal et concernait « une copie du plan directeur des installations stratégiques de GBR ».

La communication du document concernant Hydro Winnipeg a été refusée en vertu des dispositions suivantes de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* :

Avis destinés aux organismes publics

23(1) *Le responsable d'un organisme public peut refuser de communiquer à*

l'auteur d'une demande des renseignements dont la communication risquerait vraisemblablement de révéler :

(a) des avis, des opinions, des propositions, des recommandations, des analyses ou des options politiques élaborés par ou pour l'organisme public ou un ministre;

(b) des consultations ou des délibérations mettant en cause des cadres ou des employés de l'organisme public ou un ministre;

(c) des positions, des projets, des lignes de conduite, des critères ou des instructions élaborés en vue de négociations contractuelles ou autres menées par ou pour le gouvernement du Manitoba ou l'organisme public, ou des considérations liées à ces négociations;

(f) des renseignements – y compris les projets, les politiques ou les entreprises proposés d'un organisme public – dont la communication risquerait vraisemblablement d'entraîner la divulgation d'une décision de principe ou budgétaire à l'état de projet.

Intérêts économiques et autres d'organismes publics

28(1) *Le responsable d'un organisme public peut refuser de communiquer à l'auteur d'une demande des renseignements dont la communication risquerait vraisemblablement de porter préjudice à l'intérêt économique ou financier de l'organisme public ou du gouvernement du Manitoba ou à sa position de négociateur, y compris les renseignements suivants :*

(b) les renseignements financiers, commerciaux, scientifiques, techniques ou autres relativement auxquels l'organisme public ou le gouvernement du Manitoba a un droit de propriété ou d'usage;

(c) les renseignements dont la communication risquerait vraisemblablement de causer des

pertes financières à l'organisme public ou au gouvernement du Manitoba, de nuire à sa compétitivité ou d'entraver des négociations qu'il mène en vue de contrats ou à d'autres fins;

(e) les renseignements dont la communication risquerait vraisemblablement d'entraîner des pertes ou des avantages injustifiés pour une personne, ou la communication prématurée d'une décision de principe à l'état de projet(...)

La communication du rapport de la société GBR a été refusée en vertu des exceptions suivantes de la Loi :

Documents confidentiels des organismes publics locaux

22(1) *Le responsable d'un organisme public peut refuser de communiquer à l'auteur d'une demande des renseignements dont la communication risquerait vraisemblablement de révéler :*

(b) la substance 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 un texte ou un instrument juridique, y compris une résolution, un règlement ou un règlement administratif au moyen duquel l'organisme public local agit autorise la tenue de la réunion à huis clos.

Avis destinés aux organismes publics

23(1) *Le responsable d'un organisme public peut refuser de communiquer à l'auteur d'une demande des renseignements dont la communication risquerait vraisemblablement de révéler :*

(a) des avis, des opinions, des propositions, des recommandations, des analyses ou des options politiques

élaborés par ou pour l'organisme public ou un ministre;

Ces demandes avaient été confiées à des employés relevant de deux services différents de la Ville. Après réception des plaintes, nous avons fait enquête auprès de ces services et nos enquêteurs chargés des vérifications de conformité ont examiné les rapports concernés. Les dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* ont été prises en compte et ont fait l'objet de discussions avec le personnel de la Ville, y compris le paragraphe 7(2), qui prévoit ce qui suit :

Prélèvements

7(2) *Le droit d'accès aux documents ne s'étend pas aux renseignements faisant l'objet d'une exception prévue à la section 3 ou 4 de la présente partie; toutefois, si ces renseignements peuvent être prélevés d'un document sans poser de problèmes sérieux, l'auteur de la demande a un droit d'accès au reste du document.*

À la lumière de nos discussions, la Ville était d'avis que certaines parties de la documentation demandée pouvait être communiquée. Les deux services nous ont informés que des pages en particulier seraient communiquées en tout ou en partie, soit 17 pages dans le cas du rapport concernant Hydro Winnipeg, et 30 pages dans le cas du rapport de la société GBR.

Nous avons examiné la position de la Ville à l'égard de la communication projetée, ainsi que des prélèvements proposés. À la suite de notre enquête, il nous apparaissait clair que toutes les parties de la documentation demandée, à l'exception des parties que la Ville était disposée à communiquer, étaient assujetties à une ou plusieurs des exceptions précitées.

Comme les exceptions étaient facultatives et que la Ville avait le choix de communiquer les renseignements ou non, nous lui avons demandé pourquoi elle avait décidé de se

prononcer à l'encontre de la communication de la majeure partie des rapports. La Ville nous a alors expliqué les raisons pour lesquelles elle croyait que la communication pourrait vraisemblablement nuire à la Ville et lui porter préjudice.

Les prélèvements dans les deux cas étaient considérables compte tenu du volume des documents demandés. Mais après avoir examiné les documents concernés et les renseignements qui nous ont été fournis, nous étions d'avis que tout avait été fait conformément aux dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*.

Une autre question soulevée ayant un lien avec ces cas concernait la divulgation par l'ombudsman de ses conclusions à la suite d'une enquête. À cet égard, l'article 55 de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* prévoit ceci :

Restriction quant à la communication de renseignements

55(1) *L'ombudsman et les personnes qui agissent pour lui ou sous son autorité ne peuvent divulguer les renseignements obtenus dans l'exercice des attributions prévues par la présente loi si ce n'est en conformité avec les paragraphes (2) à (5).*

Divulgation permise

55(2) *L'ombudsman peut divulguer les renseignements nécessaires :*

(a) à l'exercice des attributions que lui confère la présente loi;

(b) à l'établissement des motifs étayant les conclusions et les recommandations que contient un rapport visé par la présente loi.

Précautions

55(3) *Dans la tenue d'une enquête et dans l'exercice de toute autre attribution prévue par la présente loi, l'ombudsman et les personnes qui agissent pour lui ou sous son autorité prennent toutes les précautions*

possibles pour éviter de divulguer et ne peuvent divulguer :

(a) des renseignements que le responsable d'un organisme public peut ou doit refuser de communiquer sous le régime de la partie 2;

(b) le fait qu'existent des renseignements, si le responsable d'un organisme public est autorisé à refuser d'indiquer s'ils existaient ou non en vertu du paragraphe 12(2).

Étant donné la nature de ces documents, nous jugions que tout compte rendu détaillé de notre part divulguerait des renseignements assujettis aux exceptions prévues par la Loi, au détriment de la Ville. Dans notre compte rendu de nos conclusions à propos des plaintes, nous étions contraints à ne parler que des procédures qui ont été suivies et que des exceptions qui s'appliquaient.

◆ **98-107**

Prélèvements sur une vidéo

Une forme de prélèvement peu courante mais conforme aux dispositions et à l'esprit de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* a été effectuée par le service de police de la Ville de Winnipeg sur une vidéocassette, un médium différent des imprimés et des documents électroniques habituellement examinés.

Ce cas en particulier nous rappelle qu'un document peut prendre différentes formes en vertu de la législation concernant l'accès :

« **document** » *Document qui reproduit des renseignements sous une forme quelconque, y compris des renseignements écrits, photographiés, enregistrés ou stockés de quelque manière que ce soit sur tout support de données ou par des moyens graphiques, électroniques, mécaniques ou autres. La présente définition exclut les logiciels*

électroniques et les mécanismes qui produisent des documents.

Le cas a été porté à notre attention à la suite d'une plainte. Il semble que la communication partielle du document aurait été accordée en réponse à la demande initiale si la Ville avait su que le demandeur agissait pour le compte de deux tiers dont elle cherchait à protéger la vie privée.

Le demandeur nous a expliqué qu'il cherchait à obtenir copie de la vidéocassette d'une manifestation au cours de laquelle deux individus (les clients du demandeur) étaient arrêtés. Plus tôt, pendant l'action en justice s'y rapportant, le demandeur s'était vu refuser la communication de cette vidéocassette de la police. Au moment de la demande de communication, il n'y avait plus d'accusations criminelles portées contre les individus.

Dans sa réponse au demandeur, la Ville a invoqué les dispositions ci-dessous de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* :

Présomption

17(2) *Est réputée constituer une atteinte injustifiée à la vie privée d'un tiers la communication de renseignements personnels qui le concernent dans les cas suivants :*

(b) les renseignements personnels ont été recueillis et peuvent être assimilés à une partie du dossier d'une enquête liée à une éventuelle contravention à la loi, sauf dans la mesure où leur communication est nécessaire pour que soient engagées des poursuites judiciaires ou que soit continuée l'enquête;

Après réception de la plainte, le demandeur nous a appris qu'il était l'avocat des deux individus dont la vidéocassette montrait l'arrestation. Nous en avons parlé aux agents d'accès qui s'étaient occupés de la demande. Ils nous ont dit qu'ils avaient d'abord conclu que tout l'enregistrement contenait des

renseignements personnels concernant des tiers, car il montrait non seulement les personnes arrêtées, mais d'autres manifestants et des dizaines de passants ayant assisté à la manifestation et à l'arrestation. Après avoir appris que le demandeur agissait pour le compte des deux individus dont l'arrestation avait été filmée, la Ville a cessé de les considérer comme des tiers.

Nous avons visionné la vidéocassette en la considérant en relation avec la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*. Nous avons ainsi pu constater que le document contenait des renseignements personnels concernant des tiers, c'est-à-dire les passants et les autres manifestants qui n'étaient pas représentés par le demandeur. Ces renseignements permettaient de déterminer où étaient des individus identifiables à un moment donné.

L'article 17 de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* auquel se référait la Ville fait état d'une exception obligatoire. Quand une exception obligatoire s'applique, l'organisme public n'a pas le droit de communiquer les renseignements demandés. La Ville ne pouvait donc pas divulguer grand chose.

La Ville a alors vérifié si les renseignements personnels pouvaient être prélevés du document sans problèmes sérieux. Elle a déterminé qu'elle pouvait procéder à des prélèvements de manière à fournir une copie de la vidéocassette ne montrant que les renseignements concernant les deux clients du demandeur. Il était possible de le faire au moyen d'une technique permettant d'assombrir tout ce qui entourait les deux individus.

Malgré le caractère inhabituel de la demande et le fait qu'il n'était pas facile de s'y plier, la Ville n'a ménagé aucun effort pour favoriser l'accès.

LA LOI S'APPLIQUE-T-ELLE?

Avant d'autoriser la communication d'un document en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, il faut toujours commencer par se demander si le document en question est assujéti à la Loi. Dans certains cas très limités la Loi ne s'applique pas, comme nous le verrons ci-dessous.

Même quand la Loi s'applique, l'organisme public devrait se demander s'il est vraiment nécessaire de s'en servir. Déterminer d'abord quels sont les documents pouvant être communiqués sans qu'il soit nécessaire d'enclencher les procédures liées à l'accès à l'information est considéré comme une bonne pratique administrative. Cette façon de faire permet à l'organisme public et à la population de sauver à long terme du temps et des ressources.

L'article 4 de la Loi, intitulé « *Documents visés* », dresse la liste des documents qui ne sont pas assujéti à la Loi. On y trouve certains documents judiciaires comme les documents des juges; les documents qui ne relèvent pas du pouvoir exécutif comme les documents des membres de l'Assemblée législative qui ne sont pas des ministres, les documents personnels ou de circonscription électorale des ministres et les documents établis par ou pour les fonctionnaires de l'Assemblée législative (ce qui comprend l'ombudsman); les documents dont la communication pourrait causer du tort comme les questions devant être utilisées dans le cadre d'examens ou d'épreuves; et les documents relatifs à des poursuites ou à des enquêtes dont les procédures ne sont pas toutes terminées.

La partie 7 de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* prévoit que si les dispositions de textes législatifs donnés sont incompatibles avec les dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, ce sont les dispositions de ces textes législatifs qui l'emportent. Les textes

législatifs concernés sont les suivants : *Loi sur les services à l'enfant et à la famille*, *Loi sur les valeurs mobilières*, *Loi sur les statistiques*, *Loi sur les statistiques de l'état civil* et *Loi sur les accidents du travail*.

Les paragraphes 5(1) et 5(3) de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* stipulent que pendant les trois premières années suivant l'entrée en vigueur de la Loi, le responsable d'un organisme public refusera de donner accès à des renseignements que vise la loi ou de les communiquer si leur communication est interdite ou restreinte par un autre texte provincial.

Dans le sommaire de cas ci-dessous, la *Loi sur l'élection des autorités locales* a été jugée incompatible avec la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*. Il est à noter que trois ans après l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, ses dispositions l'emporteront sur les dispositions incompatibles de tout autre texte législatif, à moins que l'autre texte ne prévoie expressément le contraire.

◆ 98-104

L'autre loi l'emporte

Le bureau du greffier municipal de la Ville avait reçu une demande déposée en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, qui visait la communication des documents relatifs aux élections municipales de 1998, à savoir :

tous les relevés de scrutin;
tous les registres du scrutin;
toutes les listes électorales;
tous les affidavits des électeurs.

Dans sa réponse, la Ville de Winnipeg avait dit que « les renseignements demandés ne sont pas du ressort de la LAIPVP ». La réponse s'appuyait sur le paragraphe 5(1) de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, qui prévoit ceci :

Communication interdite par une autre loi

5(1) *Le responsable d'un organisme public refuse de donner accès à des renseignements que vise la présente loi ou de les communiquer si leur communication est interdite ou restreinte par un autre texte provincial.*

La réponse a fait l'objet d'une plainte pour refus de communication déposée à notre bureau.

La Ville nous a expliqué pourquoi elle avait invoqué le paragraphe 5(1) de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*. Elle était d'avis que les dispositions d'un autre texte législatif, soit la *Loi sur l'élection des autorités locales*, interdisaient et restreignaient la communication des documents demandés.

Notre examen de la *Loi sur l'élection des autorités locales* nous a permis de constater que la communication des renseignements demandés était interdite en vertu de cette législation. Conformément au paragraphe 101(7) de la *Loi sur l'élection des autorités locales*, la communication se limite à une inspection des registres du scrutin et du relevé des suffrages « *en tout temps avant 17 h, l'après-midi du lendemain de l'élection* ». La communication des documents d'élection que le greffier possédait était également restreinte en vertu d'une ordonnance de la Cour du Banc de la Reine.

Nous étions donc d'avis que la disposition citée par la Ville s'appliquait aux documents demandés. Comme le paragraphe 5(1) de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* doit être respecté obligatoirement, l'organisme public n'était pas autorisé à communiquer les renseignements demandés. Par conséquent, nous ne pouvions faire de recommandation à cet effet.

Nous étions également au courant que parallèlement à la demande déposée en vertu

de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, on avait demandé à la Cour du Banc de la Reine de rendre une ordonnance déclaratoire permettant aux citoyens nommés dans des demandes de nature judiciaire déposées auprès de la Cour d'inspecter, entre autres documents, les relevés de scrutin, les registres du scrutin, les listes électorales et les affidavits des électeurs se rapportant aux élections municipales tenues le 28 octobre 1998.

Après que nous ayons fermé le dossier, la Cour a rendu une ordonnance déclaratoire à l'effet qu'en vertu de la *Loi sur l'élection des autorités locales*, les citoyens qui avaient déposé des demandes de nature judiciaire auprès de la Cour étaient autorisés à examiner les documents faisant l'objet de leur demande, à l'exception des bulletins de vote. Parmi les documents concernés, se trouvaient les documents ayant été demandés en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*.

DÉPOSITAIRES

LOI SUR LES RENSEIGNEMENTS MÉDICAUX PERSONNELS

DU 11 DÉCEMBRE 1997 AU 31 DÉCEMBRE 1998

PRÉSENTATION DE LA LOI SUR LES RENSEIGNEMENTS MÉDICAUX PERSONNELS

DÉFINITION

La *Loi sur les renseignements médicaux personnels* a été promulguée comme loi du Manitoba le 11 décembre 1997. Elle est unique au Canada en ce sens qu'elle est la seule dont les dispositions permettent aux particuliers d'avoir accès aux « renseignements médicaux personnels » qui les concernent et que maintient un « dépositaire ». D'autres dispositions assurent la protection des renseignements médicaux personnels, en régissant la collecte, l'utilisation, la divulgation et la sécurité de ces renseignements sous la garde ou la responsabilité des dépositaires.

Les « renseignements médicaux personnels » sont définis en vertu de la Loi comme les renseignements consignés concernant un particulier identifiable et ayant trait à sa santé ou à son dossier médical (y compris les renseignements d'ordre génétique); aux soins de santé qui lui sont fournis; et au paiement des soins de santé qui lui sont fournis. Cette définition vise notamment le numéro d'identification médical personnel (NIMP) ou toute autre indication identificatrice qui est propre au particulier, ainsi que les renseignements identificateurs concernant le particulier qui sont recueillis à l'occasion de la fourniture de soins de santé ou du paiement de ces soins et qui découlent de ces opérations. Le terme « dépositaire », dont il est question plus loin, englobe les organismes publics, les organismes d'éducation, les organismes de soins de santé et les professionnels de la santé.

Le préambule de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels* fait état des raisons pour lesquelles la législation est entrée en vigueur :

(...) les renseignements médicaux sont personnels et de nature délicate et leur confidentialité doit être préservée afin que les particuliers ne craignent pas de demander des soins de santé ni de divulguer des renseignements de nature délicate aux professionnels de la santé;

(...) les particuliers doivent en toute justice avoir accès à leurs propres renseignements médicaux afin de pouvoir prendre des décisions éclairées en matière de soins de santé et de faire corriger les renseignements les concernant qui sont inexacts ou incomplets;

(...) il est nécessaire d'agir de façon uniforme en ce qui a trait aux renseignements médicaux personnels étant donné que de nombreuses personnes autres que les professionnels de la santé obtiennent, utilisent et communiquent à l'heure actuelle ces renseignements dans des contextes différents et à des fins diverses;

(...) l'établissement de règles claires et certaines touchant la collecte, l'utilisation et la communication des renseignements médicaux personnels constitue un soutien essentiel aux systèmes d'information électroniques en matière de santé, lesquels systèmes peuvent améliorer tant la qualité des soins donnés aux patients que la gestion des ressources dans le domaine des soins de santé.

La *Loi sur les renseignements médicaux personnels* et la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* se complètent. La *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* ne s'applique pas aux renseignements médicaux personnels. Par contre, la *Loi sur*

les renseignements médicaux personnels porte essentiellement sur la communication et la protection des renseignements médicaux personnels des particuliers.

À QUI S'APPLIQUE-T-ELLE?

La *Loi sur les renseignements médicaux personnels* s'applique aux « dépositaires » tels que définis dans la Loi.

Le terme « dépositaire » englobe les organismes publics comme les ministères et organismes du gouvernement provincial ainsi que la Ville de Winnipeg (qui sont aussi assujettis à la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*); les organismes d'administration locale comme les municipalités, les districts d'administration locale, les districts d'aménagement et les districts de conservation; les organismes d'éducation comme les divisions et districts scolaires, les universités et les collèges; les organismes de soins de santé comme les hôpitaux, les foyers de soins personnels, les centres psychiatriques, les cliniques médicales et les laboratoires; et les professionnels de la santé autorisés ou inscrits aux fins de la fourniture de soins de santé en vertu d'une loi de l'Assemblée législative ou qui sont des membres d'une catégorie de personnes que les règlements désignent à ce titre.

Les professionnels de la santé et les établissements de soins de santé rattachés au secteur privé entrent aussi dans la définition.

RÔLE DE L'OMBUDSMAN PROVINCIAL

Comme c'est le cas avec la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, il est possible de déposer une plainte auprès de l'ombudsman en vertu de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels* en cas de refus de communication des documents demandés conformément à la Loi. Si la personne concernée n'obtient pas la communication de tous les documents demandés après l'enquête de l'ombudsman, elle peut en appeler auprès de la Cour du

Banc de la Reine. L'ombudsman peut aussi interjeter appel de la décision à la place du demandeur (avec son consentement) ou intervenir à titre de partie à un appel.

En vertu de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*, l'ombudsman peut aussi faire enquête sur les plaintes de particuliers qui croient que les renseignements médicaux personnels les concernant ont été recueillis, utilisés ou communiqués par un organisme public en contravention de la Loi.

À l'instar de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, la *Loi sur les renseignements médicaux personnels* accorde d'autres attributions à l'ombudsman en plus de son pouvoir de faire enquête sur les plaintes concernant l'accès à l'information et la protection de la vie privée. L'ombudsman peut notamment procéder à des enquêtes et à des vérifications et faire des recommandations pour surveiller et garantir l'observation de la Loi; renseigner la population au sujet de la Loi; commenter les répercussions qu'ont sur l'accès aux renseignements médicaux personnels ou sur la confidentialité de ces renseignements les projets législatifs ou les programmes ou pratiques prévus des dépositaires; et commenter les répercussions qu'a sur la confidentialité des renseignements médicaux personnels soit l'utilisation ou la communication de renseignements médicaux personnels en vue du couplage de documents, soit le recours à la technologie de l'information dans la collecte, le stockage, l'utilisation ou la transmission des renseignements médicaux personnels.

Les attributions conférées à notre bureau par la législation nous ont permis notamment d'ouvrir des dossiers « d'enquête spéciale ». Dans ce rapport annuel, les numéros de dossiers commençant par un « S » se réfèrent à des enquêtes spéciales.

En décembre 1997, aucune plainte n'a été déposée à notre bureau en vertu de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*. En

1998, nous avons reçu 10 plaintes déposées en vertu de la Loi. Cinq de ces plaintes concernaient des établissements de soins de santé, deux concernaient des ministères du gouvernement provincial, deux concernaient un professionnel de la santé et une concernait un organisme de services de santé. En 1998, cinq dossiers d'enquête spéciale ont été ouverts en vertu de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*.

Les cas rapportés ci-dessous comptent parmi les plus intéressants et instructifs examinés en 1998 en vertu de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*. Ils sont classés sous des rubriques qui décrivent différentes attributions incombant au bureau de l'ombudsman.

L'OMBUDSMAN FAIT ENQUÊTE SUR LES PLAINTES

La majeure partie du travail effectué par l'ombudsman en vertu de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels* consiste à faire enquête sur les plaintes mentionnées dans la partie 5 de la Loi.

La *Loi sur les renseignements médicaux personnels* décrit le genre de plaintes pouvant être déposées auprès de l'ombudsman, qui doit y donner suite (sous réserve de quelques exceptions) :

Plainte concernant l'accès

39(1) *Le particulier qui a demandé d'examiner ses renseignements médicaux personnels ou d'en recevoir copie en conformité avec la partie 2 peut déposer une plainte auprès de l'ombudsman au sujet d'une décision, d'un acte ou d'une omission du dépositaire ayant trait à sa demande, y compris :*

(a) *un refus du dépositaire de lui permettre d'examiner les renseignements ou d'en recevoir copie;*

(b) *un refus non motivé du dépositaire de corriger des renseignements médicaux personnels;*
(c) *un retard de la part du dépositaire pour répondre à la demande;*

Plainte concernant la confidentialité

39(2) *Le particulier peut déposer auprès de l'ombudsman une plainte dans laquelle il impute au dépositaire :*

(a) *d'avoir recueilli, utilisé ou communiqué les renseignements médicaux personnels le concernant en contravention avec la présente loi;*
(b) *d'avoir omis de protéger les renseignements médicaux personnels le concernant de manière sûre contrairement aux prescriptions de la présente loi.*

Les trois sommaires de cas qui suivent sont représentatifs du genre de plaintes qui ont été déposées au bureau de l'ombudsman en 1998 en vertu de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*.

Le premier sommaire de cas fait état d'une plainte déposée par un ancien patient d'un psychologue clinicien (un dépositaire en vertu de la Loi) relativement au refus de communication des renseignements médicaux personnels le concernant.

Ce cas fait ressortir ce qu'un dépositaire doit prendre en considération quand vient le temps de déterminer si la communication risquerait vraisemblablement de menacer la santé mentale du patient. Le refus de communication du dépositaire s'appuyait apparemment sur les normes professionnelles établies dans le code de déontologie de la Société canadienne de psychologie. Les dispositions de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels* régissant le refus de communication sont cependant plus restreintes. En vertu de la Loi, le refus de communication des renseignements médicaux personnels n'est consenti que dans les cas où la connaissance de ces renseignements risquerait vraisemblablement de menacer la santé

mentale du patient. Autrement dit, la menace doit être *probable* plutôt que *possible*. Comme la *Loi sur les renseignements médicaux personnels* est un texte législatif, elle a aussi préséance sur le code de déontologie.

Dans le cas qui nous intéresse, nous avons demandé à un psychologue de se prononcer sur la question. En nous fiant aux renseignements à notre disposition, nous n'étions pas d'avis que la communication risquerait vraisemblablement de nuire au patient. Nous avons donc fait une recommandation de communication. Le dépositaire a finalement donné suite à notre recommandation, mais en exprimant son désaccord avec nos conclusions.

Le deuxième sommaire de cas fournit un exemple de plainte concernant la protection de la vie privée déposée en vertu de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*. Le dépositaire en cause était Voirie et Transport Manitoba, soit un organisme public. Ce cas est semblable à celui décrit sous la rubrique « Services à la famille » à la page 26 de ce rapport annuel, car il se rapporte lui aussi à la gestion du courrier par un ministère du gouvernement provincial. Nous avons abordé la question avec l'Organisme de gestion du courrier, afin de trouver une solution pour l'ensemble du gouvernement. Si le cas a été examiné en vertu de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels* plutôt qu'en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, c'est parce qu'il se rapportait à une infraction à la sécurité de renseignements médicaux personnels, par opposition aux renseignements personnels qui ne sont pas de nature médicale.

Le troisième sommaire de cas fait état d'une plainte concernant l'imposition de droits déposée en vertu de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*. Vu l'absence de règlement pris en application de la Loi à ce sujet (l'adoption d'un tel règlement est prévue), nous avons cherché à établir si les droits exigés étaient

raisonnables en tenant compte de divers critères. À notre avis, les droits exigés étaient raisonnables.

◆ 98-006

Code de déontologie et normes juridiques

Le demandeur cherchait à obtenir copie de tous les renseignements médicaux personnels le concernant sous la garde de son ancien psychologue, considéré comme un dépositaire en vertu de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*.

En réponse à sa demande, le dépositaire l'a informé qu'après avoir examiné attentivement son dossier, il était arrivé à la conclusion que la connaissance des renseignements qui s'y trouvaient risquerait vraisemblablement de menacer sa santé mentale. Il lui refusait donc de lui fournir une copie de son dossier, conformément aux dispositions de l'alinéa 11(1)a) de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*, qui prévoit ceci :

Motifs de refus

11(1) *Le dépositaire n'est pas tenu de permettre à un particulier d'examiner ou de reproduire ses renseignements médicaux personnels sous le régime de la présente partie dans le cas où :*

(a) *la connaissance des renseignements risquerait vraisemblablement de menacer la santé ou la sécurité mentale ou physique du particulier ou d'autrui;*

Dans sa lettre de réponse, le dépositaire se disait prêt à fournir une copie conforme du dossier du demandeur à un autre psychologue ou psychiatre agréé si ce professionnel lui confirmait par écrit qu'il était chargé du dossier du demandeur et que celui-ci l'autorisait par écrit à obtenir son dossier.

En réponse à une autre lettre du demandeur, le dépositaire l'a informé qu'il avait fait tout ce qu'il pouvait pour remplir ses obligations en vertu du paragraphe 11(2) de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels* et prélever, dans la mesure du possible, les renseignements exclus et permettre au demandeur d'examiner le reste des renseignements et d'en recevoir copie.

Le dépositaire affirmait que le dossier était constitué essentiellement de descriptions détaillées de chaque séance passée avec le demandeur, qui faisaient notamment état des pensées et des interprétations du dépositaire pendant ces séances. Cela l'amenait à croire que l'ensemble du dossier tombait sous le coup de l'exception prévue à l'alinéa 11(1)a) de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*.

Le demandeur nous a alors écrit au sujet du refus de communication, ce qui constituait une plainte en vertu de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*.

À la suite du dépôt de la plainte, nous avons examiné le document demandé en fonction de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*. Nous avons aussi rencontré le demandeur et le dépositaire pour discuter de la communication d'une partie ou de l'ensemble du document.

En outre, nous avons retenu les services d'un psychologue clinique indépendant, chargé de nous prêter main-forte pendant l'examen de la plainte. Cette mesure a été prise conformément à l'article 44 de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*, qui stipule ce qui suit :

Avis d'un médecin ou d'un autre spécialiste

44 Si la plainte porte sur un refus visé par l'alinéa 11(1)a), l'ombudsman peut prendre des mesures pour qu'un médecin ou un autre spécialiste qu'il choisit lui fournisse un avis sur la question.

Le spécialiste en question a examiné les notes en cause et a rencontré le dépositaire afin de connaître son point de vue relativement à la demande. Il a également rencontré le demandeur à notre bureau, afin de connaître son point de vue aussi et de lui expliquer la nature de son rôle pendant l'enquête. Le spécialiste aurait dit au demandeur que son rôle n'était pas de procéder à une évaluation clinique de son cas ou de se prononcer sur sa santé mentale. Il lui a expliqué que le rôle du psychologue indépendant était de fournir à l'ombudsman un avis sur la question à l'étude.

Nous avons constaté qu'à titre de psychologue agréé, le dépositaire était assujéti au Code canadien de déontologie professionnelle des psychologues, qui stipule ce qui suit :

(...) une des attentes de base en matière d'éthique est que ses activités soient bénéfiques pour les membres de la société ou du moins, qu'elles ne lui causent pas de tort. Par conséquent, les psychologues démontrent une préoccupation active pour le bien-être de l'individu, de la famille, du groupe ou de la communauté avec qui elles entrent en relation directement ou indirectement à titre de psychologues.

Plus loin, le Code stipule ce qui suit :

(...) Les psychologues définissent « tort » et « bénéfice » selon les dimensions physiques et psychologiques. Elles s'intéressent à des facteurs tels que les sentiments de valeur personnelle, la peur, l'humiliation, la confiance mutuelle, le cynisme, la connaissance de soi et le savoir, tout en accordant une égale importance à des aspects comme la sécurité physique, le confort, la douleur et les blessures. Leur attention se porte également aux effets immédiats, à court terme et à long terme.

Pendant notre enquête, le dépositaire nous a fait part de ses inquiétudes quant à l'état de santé du demandeur et à sa vulnérabilité. Les

notes mentionnaient effectivement que le demandeur était vulnérable sur le plan émotif et que la communication de renseignements troublants à son sujet pourrait éventuellement lui causer du tort.

Il était également évident que le dépositaire croyait que la communication des notes pouvait causer du tort au demandeur et que son refus de communication était conforme au code de déontologie de sa profession. Le refus était fondé sur l'opinion du dépositaire à l'effet qu'il était possible que du tort soit causé au demandeur, une position considérée comme responsable du fait de sa perception à l'égard de son client et de ses obligations éthiques et professionnelles.

Cependant, l'exception prévue à l'alinéa 11(1)a) de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*, qui démontre l'importance accordée à la communication de nos propres renseignements médicaux, fait état de la *probabilité* et non pas de la *possibilité* de menace. L'alinéa 11(1)a) se rapporte aux cas où la connaissance des renseignements demandés « *risquerait vraisemblablement* » de menacer la santé ou la sécurité mentale ou physique d'un particulier. La prudence est donc de mise quand on songe à l'invoquer.

Le droit d'accès décrit dans le préambule de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels* est très large :

(...) les particuliers doivent en toute justice avoir accès à leurs propres renseignements médicaux afin de pouvoir prendre des décisions éclairées en matière de soins de santé et de faire corriger les renseignements les concernant qui sont inexacts ou incomplets.

Ce droit d'accès n'est assujéti qu'à un nombre limité et précis d'exceptions en vertu de la Loi, dont celle prévue à l'alinéa 11(1)a). La communication est la règle plutôt que l'exception et pour que la communication d'un document soit refusée,

celui-ci doit tomber carrément sous le coup d'une des exceptions prévues par la Loi. Puisqu'il s'agit avant tout d'exceptions à la règle privilégiant la communication, une lecture serrée s'impose.

À notre avis, ce cas mettait en lumière la contradiction possible entre les dispositions du code de déontologie des psychologues concernant le bien-être de leurs clients et le droit d'accès des particuliers aux renseignements médicaux personnels les concernant. On nous a fait remarquer que la décision relative à la communication des renseignements médicaux personnels dépend de l'estimation du tort qu'elle pourrait causer. Mais étant donné l'absence de directives établies à ce chapitre, nous étions d'avis que ce genre d'estimation varierait invariablement d'une personne à l'autre, tout comme son degré d'exactitude d'ailleurs. En raison de cette incertitude, nous trouvions qu'un dépositaire, qui a l'obligation morale de « ne pas causer de tort », serait particulièrement sensible à la possibilité de causer du tort. Pourtant, en vertu de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*, c'est la probabilité et non la possibilité de causer du tort qui doit être prise en compte par le dépositaire.

Sans rejeter l'argument selon lequel il était possible que la communication du document demandé cause du tort, les renseignements dont nous disposions ne nous amenaient pas à croire que la communication risquerait vraisemblablement d'en causer. À notre avis, le dépositaire a fait preuve de professionnalisme et a respecté le Code canadien de déontologie professionnelle des psychologues en n'autorisant pas la communication du document. Cependant, nous trouvions que les notes en cause n'étaient pas assujétiées à l'alinéa 11(1)a) et que le refus de communication était contraire à l'esprit de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*, qui privilégie l'accès. Nous ne pouvions dire que la communication des notes « *risquerait vraisemblablement de menacer la santé ou la sécurité mentale du particulier* ». Par

conséquent, le refus de communication des notes demandées ne nous semblait pas justifié.

Nous avons alors recommandé au dépositaire de fournir au demandeur une copie de tous les renseignements médicaux personnels faisant l'objet de sa demande.

Dans sa réponse envoyée à notre bureau, le dépositaire a exprimé son désaccord avec le point de vue de l'ombudsman à l'effet que la communication de documents cliniques ne risquerait vraisemblablement pas de causer du tort. Il a poursuivi en disant que le demandeur recevrait quand même une copie des notes au complet, mais en prenant soin d'ajouter que la communication allait à l'encontre de son jugement et de son éthique professionnelle.

◆ 98-081

Droits imposés en vertu de la LRMP

La plaignante nous avait écrit pour nous dire que la Winnipeg Clinic, un établissement de soins de santé considéré comme un dépositaire en vertu de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*, lui avait envoyé son dossier médical de 11 pages accompagné d'une facture de 31,75 \$. La plaignante trouvait cette facture trop élevée. L'alinéa 39(1)d) de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels* prévoit qu'une plainte peut être déposée auprès de l'ombudsman au sujet « *des droits déraisonnables ou non autorisés exigés par le dépositaire* ».

Après le dépôt de la plainte, nous avons fait enquête auprès de l'établissement au sujet des droits imposés dans ce cas en particulier. Nous avons rencontré la personne chargée de la protection des renseignements médicaux personnels, examiné les documents en cause et pris en compte les dispositions pertinentes de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*.

Quand nous avons reçu la plainte (et au moment d'écrire ces lignes), aucun règlement pris en application de la Loi n'autorisait l'imposition de droits, y compris de droits pour la recherche, la préparation ou la photocopie. Pour déterminer si les droits imposés étaient raisonnables, nous avons donc examiné divers textes législatifs, directives et politiques.

On nous a dit que l'établissement imposait des droits de 31,75 \$ pour toutes les demandes de communication de copie du dossier médical et ce, peu importe le nombre de pages photocopées. Nous trouvions que les droits perçus devaient varier d'une demande à l'autre, en fonction du volume et du contenu du document demandé, ce qui nous a amenés à croire que les droits imposés à la plaignante étaient raisonnables.

Nous avons appris que tous les documents fournis à un patient ou à un médecin de l'extérieur sont d'abord examinés par un médecin de l'établissement. On procède ainsi afin de permettre le prélèvement de tout renseignement qui risquerait de révéler l'identité d'un tiers ou qui risquerait vraisemblablement de nuire au patient ou à une autre personne. On nous a dit que cet examen engendre des coûts et que les taux proposés par l'Association médicale du Manitoba pour l'examen des dossiers médicaux aux fins de communication sont de 182,90 \$ l'heure.

Nous avons tenu compte du temps consacré à l'examen des documents par le médecin, même s'il ne s'agissait que d'une lecture sommaire. Nous avons aussi tenu compte des frais administratifs. Nous avons constaté qu'en vertu des règles concernant l'accès au Manitoba, les deux premières heures consacrées à la préparation et à la copie des documents demandés ne sont pas comptabilisées. Mais nous avons noté aussi que jusqu'à maintenant, ces règles s'appliquaient aux organismes publics mais pas au secteur privé.

Après avoir examiné attentivement tous les facteurs pertinents, nous ne pouvions conclure que les droits perçus étaient déraisonnables. Par conséquent, l'ombudsman n'était pas en mesure de faire de recommandation à l'égard de la plainte.

◆ **98-087**

S99-006

Atteinte à la sécurité, donc à la vie privée : prise 2

L'article 18 de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels* prévoit en partie ceci :

Obligation d'établir des garanties

18(1) *En conformité avec les exigences réglementaires, le dépositaire protège les renseignements médicaux personnels en établissant des garanties administratives, techniques et physiques satisfaisantes afin que soient assurées la confidentialité, la sécurité, l'exactitude et l'intégrité des renseignements.*

Garanties particulières

18(2) *Sans préjudice du paragraphe (1), le dépositaire :*

(a) met en œuvre des dispositifs qui limitent le nombre de personnes qui peuvent utiliser les renseignements médicaux personnels qu'il maintient à celles qu'il autorise explicitement à cette fin;

(b) met en œuvre des dispositifs visant à garantir que les renseignements médicaux personnels qu'il maintient ne puissent être utilisés que si :

(i) la personne qui cherche à les utiliser est bien l'une des personnes qu'il a autorisées à cette fin;

(ii) l'utilisation projetée est effectivement autorisée sous le régime de la présente loi;

Une personne s'était plainte à notre bureau d'avoir reçu de Voirie et Transport Manitoba (Division des permis et

immatriculations), par courrier certifié, une copie de son dossier médical dans une enveloppe non scellée.

En réponse à la plainte, nous avons fait enquête sur la façon dont le ministère procède à l'envoi de son courrier. On nous a dit que le ministère met sa correspondance dans des enveloppes non scellées, qui sont ensuite acheminées à l'Organisme de gestion du courrier, un organisme de service spécial avec qui font affaires bien des ministères et organismes du gouvernement provincial. C'est à cet endroit, nous a-t-on dit, que les enveloppes sont affranchies, scellées mécaniquement et envoyées à la Société canadienne des postes.

Nous avons fait remarquer que le transfert d'un bureau à l'autre de renseignements médicaux dans des enveloppes non scellées n'était pas conforme à la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*. Le ministère nous a informés que les préoccupations exprimées par le plaignant étaient prises très au sérieux et qu'on lui avait fait des excuses. Le ministère nous a dit qu'il comptait examiner sa façon de procéder et qu'il communiquerait de nouveau avec nous par la suite.

Plus tard, le ministère nous a avisés qu'après avoir fait enquête sur les allégations du plaignant auprès de la Société canadienne des postes et l'Organisme de gestion du courrier, il ne pouvait fournir la preuve que l'enveloppe reçue par le plaignant n'avait pas été scellée. Pour appuyer ses dires, il a mentionné que l'Organisme de gestion du courrier vérifiait tout le courrier certifié avant de le poster afin d'éviter justement que des incidents de ce genre ne se produisent.

Notre principale source de préoccupation était que le ministère (et les autres ministères et organismes du gouvernement provincial sans aucun doute) envoie sa correspondance à un organisme de l'extérieur (soit l'Organisme de gestion du courrier), où elle est scellée ou encore placée

dans une enveloppe et scellée. La sécurité des renseignements personnels, dont les renseignements médicaux personnels, n'est donc pas assurée pendant le transport et la manipulation du courrier.

En raison de l'importance de la question soulevée par ce cas, des cadres supérieurs de notre bureau ont rencontré le directeur de l'exploitation de l'Organisme de gestion du courrier, afin de discuter de la possibilité de souligner l'importance des bonnes pratiques de gestion du courrier auprès de ses clients, en vue d'assurer la protection des renseignements personnels en vertu de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels* et de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*.

En vertu de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*, l'Organisme de gestion du courrier pourrait être considéré comme un « *gestionnaire de l'information* », parce qu'il fournit des services de traitement de l'information à un dépositaire. Or, la Loi interdit formellement à un dépositaire de remettre des renseignements médicaux personnels à un gestionnaire de l'information sans accord écrit. Les dispositions à cet effet de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* sont moins précises, en raison de l'existence d'un programme de gestion des documents pour le gouvernement provincial. Mais il ne fait aucun doute que la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* vise à assurer la même protection aux renseignements qui ne sont pas de nature médicale que la *Loi sur les renseignements médicaux personnels* ne le fait pour ce genre de renseignements.

Au moment d'écrire ces lignes, les discussions à cet égard se poursuivaient.

ENQUÊTES ÉMANANT DE L'OMBUDSMAN

Un des pouvoirs incombant au bureau de l'ombudsman en vertu de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels* est celui de lui-même prendre l'initiative d'une plainte s'il a des motifs raisonnables de croire qu'une enquête devrait être menée (paragraphe 39(4) de la Loi). De cette manière, l'ombudsman n'a pas à attendre le dépôt d'une plainte pour aborder une question ayant retenu son attention.

L'ombudsman a usé de ce pouvoir que lui confère la *Loi sur les renseignements médicaux personnels* pour la première fois quand il s'est penché sur ce cas rapporté par les médias du dossier médical d'un patient laissé dans une benne à déchets située derrière les locaux de la clinique de radiologie du Manitoba.

Ce fait s'est produit en mars 1999. Nous le rapportons toutefois dans ce rapport annuel afin de faire ressortir les dispositions importantes de la Loi s'y rapportant et d'illustrer comment une enquête peut aboutir à une recommandation. L'incident en question a été amplement rapporté dans les médias. Sa conclusion mérite le même sort. Espérons que tout le battage suscité par l'incident amènera les dépositaires de renseignements médicaux personnels et les gestionnaires de l'information à se conformer aux prescriptions de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*. Ce cas a fait l'objet d'un communiqué de presse le 21 avril 1999.

◆ 99-028

Jeter des documents, c'est porter atteinte à la sécurité

Le 5 mars 1999, nous avons appris que des renseignements médicaux personnels, apparemment sous la garde et la responsabilité de la clinique de radiologie du Manitoba, avaient été trouvés dans une benne à déchets dont le contenu devait être ramassé pour être envoyé au dépotoir local. Un de nos quatre enquêteurs chargés des

vérifications de conformité a communiqué immédiatement avec le directeur de la clinique, qui a confirmé que des renseignements médicaux personnels sous la garde de la clinique avaient été mis dans une benne à déchets, mais que depuis, ils avaient été ramassés et envoyés au dépotoir local.

En examinant la benne à déchets, l'enquêteur a pu constater que les dossiers ne s'y trouvaient plus. Le directeur nous a remis une description des procédures établies par la clinique pour disposer de certains documents contenant des renseignements médicaux. De toute évidence, la clinique ne possédait ni de politique écrite concernant la conservation et la destruction des renseignements médicaux personnels, ni de document faisant état de la destruction tel que requis en vertu de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*.

Nous avons poursuivi notre enquête et rencontré le président de la clinique. Nous avons ensuite rapporté que tout en étant conscients que la clinique prenait les mesures nécessaires pour s'assurer qu'aucun dossier ne traîne dans la benne et que celle-ci soit vidée au moment prévu, nous étions d'avis que dans la soirée du 4 mars, la mise en liasse des renseignements médicaux personnels et leur transport vers un dépotoir ne s'étaient pas fait conformément à la législation. En tenant compte des dispositions de la Loi, nous avons indiqué qu'en déposant des renseignements médicaux personnels dans des bennes à déchets situées à l'extérieur, la clinique ne garantissait pas leur sécurité. En vertu de la Loi, une benne n'est pas considérée comme un lieu désigné, car son accès n'est pas restreint aux personnes autorisées seulement et aucune précaution n'est prise pour protéger les renseignements médicaux personnels qu'elle contient du vol, des fouilles, du vandalisme et ainsi de suite. Nous étions aussi d'avis que l'envoi de renseignements médicaux personnels dans un dépotoir ne garantissait pas leur destruction ou leur disposition tout en

assurant la protection de la vie privée des personnes concernées. On a déjà retrouvé encore intacts et lisibles des documents imprimés qui avaient été exposés aux intempéries pendant des années. Dans un dépotoir, ces documents risquent de se retrouver dans les mains de n'importe qui. Pourtant, des mécanismes et des normes existent déjà pour assurer la destruction complète des documents imprimés et autres. Nous avons aussi exprimé nos craintes quant à la possibilité que les documents apparemment transportés vers un dépotoir dans la soirée du 4 mars soient encore intacts et passibles d'être soumis à une inspection non autorisée et inappropriée.

En cours d'enquête, il nous semblait également évident que la clinique ne se conformait pas au règlement pris en application de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*. Les titres des rubriques du règlement en disent pourtant long sur les responsabilités incombant aux dépositaires : *Directives écrites; Restriction d'accès et autres précautions; Protection des renseignements électroniques; Accès autorisé; Orientation et formation des employés; Confidentialité; et Vérification*.

La *Loi sur les renseignements médicaux personnels* décrit la façon de rendre compte incombant à l'ombudsman :

Rapport

47(1) Dès la fin de son enquête, l'ombudsman établit un rapport contenant ses conclusions et les recommandations qu'il estime appropriées au sujet de la plainte.

Recommandations concernant la confidentialité

47(3) Si son rapport a trait à une plainte concernant la confidentialité, l'ombudsman :

(a) indique si, selon lui, la plainte est bien fondée;

(b) peut, pourvu que le dépositaire ait eu la possibilité de lui présenter des

observations, recommander que celui-ci :

(i) cesse ou modifie une pratique déterminée concernant la collecte, l'utilisation, la communication, la conservation ou la destruction de renseignements médicaux personnels (...)

Après avoir examiné les dispositions de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels* et les renseignements que nous avons obtenus, nous étions d'avis que la clinique de radiologie du Manitoba ne s'était pas conformée au paragraphe 17(3) de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*, qui stipule que le dépositaire « fait en sorte que les renseignements médicaux personnels soient détruits d'une manière qui protège la vie privée du particulier qu'ils concernent ».

Ce qui nous a amenés à faire les recommandations suivantes :

1. Que la clinique de radiologie du Manitoba cesse immédiatement toute forme de destruction des renseignements médicaux personnels non conforme à la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*.
2. Que la clinique songe à adopter des mesures pour s'assurer que les renseignements médicaux personnels envoyés à un dépôt au cours des derniers mois demeurent protégés contre l'accès et la communication non autorisés, et que la clinique décrive ces mesures à l'ombudsman dans sa réponse à ses recommandations.
3. Que la clinique vérifie sans délai si ses pratiques sont conformes aux articles 17, 18 et 19 de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels* et du règlement pris en application de la Loi.
4. Que la clinique trouve des mesures visant à corriger les irrégularités

constatées dans sa vérification et qu'elle les adopte de toute urgence.

5. Que la clinique envoie à l'ombudsman une copie de sa vérification et du calendrier proposé pour corriger les irrégularités constatées à l'égard des articles 17, 18 et 19 de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels* et du règlement pris en application de la Loi.
6. Que la clinique prenne les mesures qui s'imposent pour informer ses directeurs et ses employés de l'objet et de la portée de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*.

En faisant ces recommandations, nous savions que la clinique aurait peut-être besoin qu'on l'aide à s'assurer que ses politiques et ses pratiques soient conformes à la Loi. Nous pensions que Santé Manitoba pouvait l'aider à comprendre la signification et l'intention des dispositions de la Loi. Mais il ne fallait pas que le ministère soit perçu comme une source d'information ou de conseils juridiques. La clinique a été invitée à consulter son propre conseiller juridique pour ce qui est de la conformité à la Loi. Nous avons indiqué que le bureau de l'ombudsman constituait une forme de recours indépendant et qu'il pouvait de temps à autre soumettre des propositions informelles à la clinique, sans qu'il soit porté atteinte aux activités de surveillance qui lui incombent.

Bien que les recommandations visaient l'obtention d'un plan d'action général et d'un document faisant état des mesures de redressement immédiates que la clinique avait prises, nous trouvons aussi qu'il serait bon pour les patients et la clinique que cette dernière voit dans les plus brefs délais à ce que ses politiques et ses pratiques relatives à la gestion de l'information soient conformes aux prescriptions de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*.

Quand l'ombudsman fait des recommandations au sujet d'une plainte, la *Loi sur les renseignements médicaux personnels* prévoit ce qui suit :

Réponse du dépositaire

48(4) *Si le rapport contient des recommandations, le dépositaire envoie à l'ombudsman, dans les 14 jours suivant la réception du rapport, une réponse écrite indiquant :*

(a) qu'il accepte les recommandations et faisant état des mesures qu'il a prises ou qu'il envisage de prendre pour leur mise en œuvre;

(b) les motifs invoqués pour ne pas donner suite aux recommandations.

Observation des recommandations

48(6) *S'il accepte les recommandations que contient le rapport, le dépositaire y donne suite dans les 15 jours suivant leur acceptation ou dans le délai supplémentaire que l'ombudsman estime raisonnable.*

Le rapport et les recommandations ont été envoyés à la clinique de radiologie du Manitoba le 12 mars 1999. La réponse de la clinique nous est parvenue le 25 mars 1999.

La clinique nous a informés que sa vérification visait les sept points suivants : la politique relative à la conservation et à la destruction des renseignements personnels; le mode de destruction utilisé pour protéger la vie privée des particuliers; les politiques et les procédures écrites en matière de sécurité; les restrictions quant à l'accès et les autres précautions; les séances d'orientation et de formation à l'intention des employés; et la promesse de confidentialité. Elle avait également pris les mesures correctives suivantes :

- On a entrepris la rédaction d'un guide des politiques et des procédures, qui devrait prendre fin d'ici le 30 avril 1999.

- La clinique est en pourparlers en vue de l'achat de déchiqueteuses et de la conclusion d'un contrat de service de déchiquetage, qui devraient prendre fin d'ici le 30 avril 1999. En attendant, aucune destruction de renseignements médicaux personnels ne sera effectuée.
- Un état des politiques et des procédures concernant la destruction des documents, les politiques et procédures en matière de sécurité, ainsi que les restrictions quant à l'accès et les autres précautions, servira de document de base aux séances d'orientation et de formation destinées aux employés.
- Une promesse de confidentialité a été rédigée et sera présentée en même temps que le manuel.

Au moment d'écrire ces lignes, nous aidions la clinique à donner suite à nos recommandations et à adopter les mesures de redressement mentionnées dans sa vérification de sécurité.

COMMENTAIRES DE L'OMBUDSMAN

En plus du pouvoir de faire enquête sur les plaintes en vertu de la partie 5 de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*, l'ombudsman a d'autres attributions que lui confère la partie 4 de la Loi :

(a) procéder à des enquêtes et à des vérifications et faire des recommandations pour surveiller et garantir l'observation de la présente loi;

(b) renseigner le public au sujet de la présente loi;

(c) recevoir les commentaires du public au sujet de questions concernant la confidentialité des renseignements médicaux personnels ou l'accès à ces renseignements;

(d) commenter les répercussions qu'ont sur l'accès aux renseignements médicaux personnels ou sur la confidentialité de ces renseignements

les projets législatifs ou les programmes ou pratiques prévus des dépositaires;

(e) commenter les répercussions qu'a sur la confidentialité des renseignements médicaux personnels :

(i) soit l'utilisation ou la communication de renseignements médicaux personnels en vue du couplage de documents,

(ii) soit le recours à la technologie de l'information dans la collecte, le stockage, l'utilisation ou la transmission des renseignements médicaux personnels;

(f) consulter toute personne ayant de l'expérience ou des compétences relativement aux questions liées aux objets de la présente loi;

(g) procéder à des recherches sur des questions liées aux objets de la présente loi ou mandater quelqu'un à cette fin.

Jusqu'à maintenant, les « enquêtes » décrites en vertu de la partie 4 comprenaient nos « enquêtes spéciales » visant à répondre à une question concernant l'accès ou la protection de la vie privée suscitée au cours d'une enquête sur une plainte relevant de la partie 5. Dans ce rapport annuel, les numéros de référence des sommaires de cas ayant fait l'objet d'une enquête spéciale sont précédés de la lettre « S ».

En 1998, l'ombudsman a utilisé l'outil mis à sa disposition en vertu des dispositions de la partie 4 qui lui permet d'émettre des « commentaires ». La possibilité donnée à l'ombudsman de se prononcer sur une question lui donne l'occasion d'orienter un organisme public sans qu'il soit porté atteinte aux enquêtes à venir.

La procédure à suivre en vue de la formulation de commentaires est similaire à celle des autres enquêtes effectuées par l'ombudsman. Nous commençons par nous renseigner auprès de l'organisme public, puis nous préparons un compte rendu écrit de nos conclusions. Si nous jugeons qu'une

pratique ou une procédure n'est pas conforme à la législation, nous le mentionnons dans notre commentaire. L'organisme public a alors une dernière occasion de nous faire part de ses observations sur notre point de vue. Si, après avoir examiné la réponse, nous continuons de maintenir que l'organisme public contrevient à la législation, nous décidons si une enquête plus approfondie ou une recommandation s'impose.

La question des commentaires est abordée plus en détails à la page 10 de ce rapport annuel.

Dans les deux sommaires de cas ci-dessous, nous avons fait des commentaires concernant la protection de la vie privée.

◆ S98-008

NIPM utilisé à d'autres fins

Les « renseignements médicaux personnels » tels que définis dans la Loi visent notamment « le NIMP et tout numéro ou symbole, ou toute autre indication identificatrice, qui est propre au particulier ». Le NIMP est défini dans la Loi comme « le numéro d'identification médical personnel que le ministre attribue à un particulier dans le seul but de l'identifier aux fins de la prestation de soins de santé ».

En septembre 1998, une pharmacienne a communiqué avec nous pour nous dire que la Manitoba Pharmaceutical Association avait adopté, quelques années plus tôt, une pratique qu'elle ne jugeait pas conforme à la nouvelle *Loi sur les renseignements médicaux personnels*. La pharmacienne cherchait à susciter l'intérêt pour cette question, qu'elle jugeait importante pour sa profession.

Une façon de procéder avait été établie pour aider les patients qui voulaient qu'on exécute une ordonnance mais qui n'étaient pas en mesure de fournir leur NIMP. En

pareil cas et avec la permission du patient, un pharmacien pouvait communiquer avec le service d'aide du réseau d'information sur le programme de fournitures pharmaceutiques sur ordonnance. Pour vérifier l'identité du pharmacien, le service d'aide lui demandait de fournir son propre NIMP.

À l'instar de la pharmacienne, nous trouvions que cette pratique n'était pas conforme à la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*, parce que le NIMP n'était pas utilisé aux fins initialement prévues. La pharmacienne n'exécutait pas personnellement d'ordonnance et n'avait pas accès au système de santé en général. Le NIMP de la pharmacienne était utilisé tout simplement comme numéro d'identification permettant l'exécution d'une ordonnance pour un patient.

Nous avons abordé cette question avec la Manitoba Pharmaceutical Association et Santé Manitoba. L'association a conclu que la pratique consistant à utiliser le NIMP des pharmaciens pour rendre service aux patients n'était plus acceptable depuis la promulgation de la *Loi sur les renseignements médicaux personnels*. On nous a informés qu'une autre pratique a été adoptée depuis pour identifier les pharmaciens qui communiquent avec le service d'aide.

◆ **S98-004**
**Commentaires sur le rapport
d'étape du Conseil consultatif sur
l'infrastructure de la santé**

À l'été de 1997, le ministre de la Santé du gouvernement fédéral a mis sur pied le Conseil consultatif sur l'infrastructure de la santé, chargé de lui fournir des conseils relativement à l'établissement d'un réseau national d'information sur la santé.

En septembre 1998, le Conseil a publié un rapport d'étape faisant état des cadres stratégiques, des embûches à la réalisation des objectifs qui y sont mentionnés ainsi que des questions stratégiques. La protection de la vie privée a été mentionnée comme une source de préoccupation majeure nécessitant l'adoption de mesures décrites comme urgentes. Le Conseil a conclu que les Canadiens craignaient de perdre le contrôle de leurs renseignements personnels, dont leurs renseignements médicaux personnels, dans un environnement électronique. Le Conseil acceptait les commentaires au sujet de son rapport d'étape jusqu'au 6 novembre 1998.

Nous avons fait connaître notre opinion au Conseil. Quand nous lui avons fait parvenir nos commentaires, le Manitoba était la seule province canadienne à posséder une législation visant la protection des renseignements médicaux personnels. La Saskatchewan a adopté une législation similaire depuis. Dans notre réponse, nous avons souligné l'importance de faire état dans le plan de la nécessité de garantir la protection de la vie privée.

Le Conseil a publié son rapport final en février 1999. Certaines de nos suggestions ont été acceptées et intégrées dans ce rapport. En voici un extrait :

Le Conseil est convaincu que la création de dossiers de santé électroniques peut prendre place dans un cadre législatif, institutionnel et technologique favorisant la protection accrue de la vie privée dans le secteur de la santé. Il sera essentiel d'instaurer des mesures et des pratiques d'information justes pour que ce cadre législatif soit respecté. À l'instar de l'Ombudsman du Manitoba, le Conseil estime que celles-ci devraient inclure : 1) des procédures d'autovérification pour les dispensateurs de soins de santé, les établissements et les organismes; 2) une surveillance des activités par des entités extérieures et indépendantes; 3) des

peines au criminel et des recours au civil pour atteinte à la vie privée.

Nous jugeons important de nous prononcer sur une question touchant les intérêts privés des Manitobains, même si elle transcendait les limites de notre territoire. En outre, nous voulions que notre façon unique d'aborder la législation concernant les renseignements médicaux personnels puisse être utile à d'autres Canadiens.

