

**RAPPORT DES CONCLUSIONS DE L'ENQUÊTE DU  
COMMISSAIRE À L'INTÉGRITÉ**

Bureau du commissaire à l'intégrité

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

Plainte d'un tiers : 2017-4220-AP-2284

Date : Le 14 mars 2018

## INTRODUCTION

1. Le 24 août 2017, le ministère de la Santé (ci-après désigné simplement comme « le Ministère ») a reçu une demande d'accès à l'information aux termes de l'art. 7 de la *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée*, L.N.-B., chap. R-10.6 (la *Loi*). L'auteur de la demande souhaitait accéder aux rapports mensuels liés à Ambulance NB/Services médicaux d'urgence du Nouveau-Brunswick (SMU NB) fournis au Ministère, de même qu'aux données, aux statistiques ou aux résumés quant à tous les moments auxquels une ambulance s'était trouvée hors service ou avait été démobilisée en raison de pénuries de personnel. La demande visait la période du 1<sup>er</sup> janvier 2012 à la sa date de présentation.
2. Dans le cadre du traitement de la demande, le Ministère n'a récupéré que les documents liés aux rapports mensuels, car il ne détenait aucun document sur les ambulances mises hors service ou démobilisées en raison de pénuries de personnel. Comme lesdits rapports étaient préparés et soumis par SMU NB, cependant, le Ministère a considéré l'organisme comme un tiers et entrepris le processus d'avis au tiers conformément aux articles 34 à 36 de la *Loi*. Il a informé SMU NB (le tiers<sup>1</sup>) de la possible communication de l'information demandée et l'a invité à présenter des observations relativement à cette possibilité.
3. Le tiers a déclaré au Ministère qu'il s'opposait à la communication de tous les rapports mensuels, dans leur intégralité, du fait que cette communication pourrait raisonnablement nuire à ses intérêts commerciaux; il faisait référence à l'alinéa 22(1)c) de la *Loi*.
4. Ayant pris connaissance des préoccupations du tiers, le Ministère lui a fait parvenir un avis de décision officiel, l'informant qu'il avait néanmoins décidé de communiquer les rapports mensuels demandés, à l'exception de passages caviardés aux termes des alinéas 21(2)a) et 22(1)b) et du sous-alinéa 22(1)c)(i) de la *Loi*.
5. Comme le tiers demeurait préoccupé par la communication de tout renseignement contenu dans les rapports mensuels, il a déposé, le 30 novembre 2017, une plainte auprès de notre Commissariat, afin que ce dernier détermine si la communication de

---

<sup>1</sup> Au cours de notre enquête, SMU NB a changé de nom pour devenir Services de santé Medavie Nouveau-Brunswick; aux fins du présent rapport, cependant, « SMU NB », « le tiers » et « Services de santé Medavie Nouveau-Brunswick » sont utilisés de façon interchangeable.

- l'information pourrait s'avérer préjudiciable à ses intérêts commerciaux, comme il l'est défini à l'art. 22(1) de la *Loi*.
6. L'objectif principal du présent rapport des conclusions de l'enquête consiste donc à déterminer si la communication des renseignements contenus dans les rapports mensuels demandés pourrait raisonnablement nuire aux intérêts commerciaux ou financiers du tiers.
  7. Par souci d'exhaustivité, par ailleurs, nous tenterons aussi de déterminer s'il y avait bien lieu, pour le Ministère, de caviarder certains passages aux termes de l'alinéa 21(2)a) de la *Loi*.
  8. Dans les cas où une plainte est déposée auprès de notre Commissariat et que l'auteur d'une demande n'est pas satisfait de la réponse de l'organisme public à son endroit, mon personnel s'emploiera généralement à régler l'affaire selon notre processus de règlement informel. On demande tout naturellement aux membres du personnel de se montrer cohérents, dans le cadre du processus, lorsqu'ils appliquent la norme de preuve. Les questions résolues ne nécessitent aucune intervention de ma part. Les questions irrésolues me sont transmises aux fins de production d'un rapport les concernant, voire d'éventuelles recommandations. Qu'il soit bien clair, cependant, que je ne suis pas lié par les opinions ou déclarations faites par mon personnel dans ses tentatives de résolution. Je suis libre d'adopter ou non son point de vue relativement aux questions irrésolues, car le dernier mot revient au commissaire.
  9. Dans le cas présent, il est apparu qu'étant donné la position intransigeante du ministère de la Santé et du tiers, l'affaire devait être remise afin de produire un rapport et des recommandations la concernant comme il l'est prévu au paragr. 68(3) de la *Loi*.

## OBSERVATIONS

10. Les rapports demandés ont été préparés par le tiers et fournis au Ministère dans le cadre de ses obligations aux termes du contrat fondé sur le rendement. Les renseignements contenus dans les rapports mensuels ont trait aux activités et aux normes de rendement d'Ambulance NB, telles que la rapidité en cas d'urgence et dans d'autres circonstances, la rapidité dans les transferts, les délais d'intervention et de traitement et certains états financiers.

11. Outre quelques passages caviardés aux fins de protection de la vie privée, le Ministère est prêt à communiquer l'intégralité des renseignements contenus dans les rapports mensuels. Il n'est pas du même avis que le tiers, selon lequel cette communication nuirait – à l'exception d'une poignée de renseignements – à ses intérêts commerciaux ou financiers, comme il en est question à l'art. 22 de la *Loi*.
12. Le tiers soutient que la communication envisagée compromettrait sa position concurrentielle, fournissant à des concurrents potentiels de l'information sur sa propriété intellectuelle ou ses secrets industriels et sur sa façon de préparer les rapports mensuels. Dans cette perspective, le fait de rendre publics les rapports mensuels pourrait procurer aux concurrents un avantage dans la préparation de soumissions en réponse à des demandes de propositions ou d'autres processus d'approvisionnement.
13. Enfin, le tiers affirme que la communication de tels renseignements risque fort d'entraîner une déformation des données susceptible d'entacher la réputation de son entreprise.

## ANALYSE DE LA LOI

### Article 22 – Communication préjudiciable aux intérêts commerciaux

14. Les parties pertinentes de l'art. 22 sont les suivantes :
  - 22(1) Le responsable d'un organisme public refuse de communiquer à l'auteur de la demande des renseignements qui révéleraient :  
[...]
  - c) des renseignements d'ordre commercial, financier, professionnel, scientifique ou technique, dont la divulgation risquerait vraisemblablement :
    - (i) de nuire à la compétitivité d'un tiers,
    - (ii) d'entraver des négociations menées par un tiers en vue de contrats ou à d'autres fins,
    - (iii) d'entraîner des pertes ou de procurer des profits financiers injustifiés pour un tiers,

[c'est moi qui souligne]

#### *La norme de preuve*

15. Il est clair que notre *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée* autorise les organismes publics à refuser de communiquer les renseignements relevant

- des exceptions obligatoires (art. 17 à 22) et facultatives (art. 23 à 33) à la communication.
16. L'article 22 de la *Loi* a pour objectif de permettre à un organisme public de protéger des renseignements préjudiciables aux intérêts commerciaux ou financiers d'un tiers. Dans le cas présent, les renseignements que le tiers cherche à protéger constitueraient, selon ses dires, des renseignements commerciaux; la décision d'accès auxdits renseignements relève cependant, au bout du compte, du ministère de la Santé, lequel estime dans cette affaire que les renseignements demandés devraient être communiqués, à l'exception de quelques passages caviardés.
  17. De façon générale, l'organisme public pourra refuser l'accès à des renseignements commerciaux aux termes de l'alinéa 22(1)c) si trois exigences sont remplies : a) il doit être établi que les renseignements en question sont ceux d'une entreprise tierce; b) que l'information que l'on cherche à protéger est d'ordre commercial, financier, professionnel, scientifique ou technique et concerne le tiers et c) que si les renseignements sur le tiers sont communiqués, on peut vraisemblablement s'attendre à ce que le principal intéressé se trouve exposé à un préjudice de la catégorie décrite à l'alinéa 22(1)c) de la *Loi*.
  18. Dans le cas présent, cela veut dire que le ministère de la Santé doit être convaincu que a) les renseignements demandés sont ceux du tiers; b) les renseignements que l'on entend protéger, d'ordre commercial, financier, professionnel, scientifique ou technique, concernent le tiers et c) la communication des renseignements risque vraisemblablement de nuire à la compétitivité du tiers ou d'entraver ses négociations.
  19. Des suites de l'application de la norme de preuve dont il vient d'être question, mon avis est le suivant :
  20. La *Loi* définit un tiers comme une personne, un groupement ou une organisation autre que l'auteur de la demande ou un organisme public. Ayant pris connaissance des autres définitions qui y figurent, nous concluons que le tiers n'est ni un organisme public ni l'auteur de la demande. À ce titre, nous ne doutons pas que SMU NB soit un tiers, et que les renseignements en cause aient été créés ou compilés par lui. La première exigence est remplie, mais cela ne suffit pas pour déterminer que les renseignements sont liés aux intérêts commerciaux ou financiers du tiers.

21. Pour que la deuxième exigence soit remplie, il nous faut établir que l'information en question est d'ordre commercial, financier, professionnel, scientifique ou technique et porte sur l'entreprise du tiers. Bien qu'aucun de ces termes ne soit défini dans la *Loi*, tous ont été interprétés dans d'autres territoires de compétence, y compris au Manitoba, où ils sont définis dans le *Resource Manual* de la province<sup>2</sup>. Ces décisions ne se veulent pas exhaustives, mais je les adopte néanmoins à nos fins :

Les « renseignements d'ordre commercial » sont des renseignements liés au commerce, à l'achat, à la vente ou à l'échange de marchandises ou de services. Ils comprendraient par exemple des listes de prix, de fournisseurs et de clients.

Les « renseignements d'ordre financier » concernent les finances – l'argent et les ressources pécuniaires d'un particulier, d'une entreprise, etc. En feraient notamment partie les renseignements sur les pratiques d'établissement des prix, les données sur les profits et pertes, les coûts indirects et les coûts de fonctionnement.

Les « renseignements d'ordre professionnel » se rapportent aux relations entre la direction et les travailleurs, particulièrement en contexte de négociation collective et de maintien des ententes contractuelles.

Les « renseignements d'ordre scientifique » ont trait à des méthodes ou principes scientifiques, ou en font la démonstration. Il s'agit plus précisément de renseignements se situant dans un champ de connaissance structuré, que ce soit en sciences naturelles, biologiques ou sociales ou en mathématiques, lié à l'observation et à la vérification d'hypothèses ou de conclusions précises par un expert du domaine.

On désigne habituellement comme des « renseignements d'ordre technique » ceux qui touchent les arts décoratifs et les sciences appliquées, lesquels comprendraient notamment l'architecture, le génie et l'électronique. Une description des lacunes dans la structure d'un bâtiment, par exemple, constituerait un exemple de renseignement d'ordre technique. [traduction]

22. Ayant attentivement examiné les documents visés pertinents et les observations formulées par le tiers, je conclus que ce dernier n'a pas ciblé de renseignement particulier qui correspondrait à l'une ou l'autre des définitions qui précèdent. Les renseignements qui figurent dans les rapports mensuels contiennent plutôt des données statistiques par rapport aux activités et aux normes de rendement d'Ambulance NB, telles que la rapidité en cas d'urgence et dans d'autres circonstances, la rapidité dans les transferts, les délais d'intervention et de traitement et certains états

<sup>2</sup> [http://www.gov.mb.ca/chc/fippa/public\\_bodies/resource\\_manual/pdfs/chap\\_5.pdf](http://www.gov.mb.ca/chc/fippa/public_bodies/resource_manual/pdfs/chap_5.pdf), p. 77 et 78

financiers. En résumé, l'ensemble des renseignements contenus dans ces rapports concernent Ambulance NB, et non l'entreprise du tiers.

23. Il n'est pas question de renseignements liés au commerce ni à l'achat, à la vente ou à l'échange de marchandises ou de services. Ils n'ont en fait rien à voir avec les finances ou les activités commerciales du tiers. Il suffit, bien entendu, de jeter un coup d'œil aux rapports mensuels pour connaître le format ou modèle particulier utilisé par le tiers dans la préparation des rapports sur Ambulance NB. Avec tout le respect que je dois au tiers, cependant, les renseignements ainsi tirés relativement au format ou au modèle d'un rapport mensuel ne peuvent être considérés comme des renseignements « techniques » ou « scientifiques » vraisemblablement susceptibles d'entraîner quelque préjudice que ce soit.
24. Si le tiers souhaite se voir accorder raison relativement à la plainte déposée, il doit me convaincre que les renseignements sont d'ordre commercial, financier ou technique et se rapportent à ses activités. Ici, le tiers n'a fourni aucune preuve à l'appui de ses allégations, et le « risque de préjudice » allégué n'est ni évident ni ne va de soi. À mon avis, il n'a pas été démontré que les renseignements en cause correspondent à une ou plusieurs des définitions pertinentes précédemment énoncées.
25. Le tiers n'a donc pas satisfait la deuxième exigence aux termes du sous-alinéa 22(1)c)(i), pour justifier le refus de l'accès aux rapports mensuels. Mon analyse pourrait par conséquent s'arrêter ici. Par souci d'exhaustivité, néanmoins, je tenterai de déterminer si la communication des renseignements demandés risque vraisemblablement de nuire à la compétitivité du tiers ou d'entraver ses négociations contractuelles ou d'autre nature.
26. Certaines exceptions à la communication ne sauraient être invoquées que si l'organisme public est convaincu que les renseignements « risquent vraisemblablement » d'entraîner un certain préjudice (voir les articles 18, 19 et 22 à 30 de la *Loi*). En général, c'est à l'organisme public qu'il revient d'établir que l'auteur de la demande n'a aucun droit d'accès aux renseignements demandés. Ce fardeau, cependant, se trouve transféré lorsque les renseignements en cause sont ceux d'une personne physique ou d'une entreprise tierce :

84(1) Dans toute procédure entamée en vertu de la présente loi, il incombe au responsable de l'organisme public d'établir que l'auteur de la demande n'a aucun droit d'accès à tout ou partie du document.

84(3) Malgré le paragraphe (1), si la procédure que prévoit la présente loi porte sur une décision de donner communication totale ou partielle d'un document contenant des renseignements qui ne sont pas des renseignements personnels au sujet d'un tiers, il incombe au tiers d'établir que l'auteur de la demande n'a aucun droit d'accès à tout ou partie du document.

27. Bien que le fardeau de la preuve, dans cette affaire, revienne au tiers, c'est le Ministère qui doit prendre la décision en ce qui concerne la communication de l'information. Pour refuser l'accès à l'information aux termes du paragr. 22(1), le Ministère doit être convaincu que la communication occasionnera un risque de préjudice selon une norme beaucoup plus exigeante que la simple possibilité ou conjecture, bien qu'il n'ait pas à prouver qu'elle occasionnera effectivement un tel préjudice.
28. La formulation de cette norme de preuve devrait être utilisée chaque fois que la formule « risquerait vraisemblablement de » est employée dans une loi sur l'accès à l'information (voir *Ontario c. Ontario*<sup>3</sup> aux paragr. 52 et 54). La même norme de preuve s'applique au plaignant tiers qui s'opposerait à l'intention d'un organisme public de communiquer des renseignements qui, de l'avis du plaignant, « risquent vraisemblablement » de nuire à ses intérêts commerciaux ou financiers comme le prévoient les exceptions.
29. La norme de preuve (c.-à-d. le type de preuve nécessaire pour prouver ou démontrer le risque de préjudice) dépendra « de la nature de la question en cause », ainsi que de la « probabilité ou de l'improbabilité intrinsèque des faits allégués [et] de la gravité des allégations ou de leurs conséquences » (voir paragr. 54 de l'affaire de l'Ontario susmentionnée). Dans certains cas, le commissaire pourrait exiger des preuves détaillées et convaincantes du risque de préjudice. Dans d'autres, le risque pourrait aller de soi ou être évident, en dépit de la rareté des preuves. Il pourrait arriver que des observations suffisent, bien qu'une simple description du préjudice allégué vraisemblablement à prévoir soit insuffisante, à moins que le risque aille de soi.
30. Le mandat du Ministère consiste en partie à assurer la prestation de services d'ambulance au Nouveau-Brunswick, y compris la conception du système, le cadre réglementaire, le contrôle médical, la vérification/surveillance et le financement. À ce titre, Ambulance NB a été créée en tant que société publique aux termes de la partie III de la *Loi relative aux relations de travail dans les services publics*, devenant du fait l'unique fournisseur de services d'ambulance dans la province. Elle a été constituée en personne morale aux termes de la *Loi sur les compagnies* en juin 2007, dans le cadre

---

3

- d'une entente avec le Ministère. Ce dernier a ensuite accordé à Ambulance NB le permis et le pouvoir qui lui permettraient de dispenser des services d'ambulance au Nouveau-Brunswick, à compter de décembre 2007.
31. Bien qu'Ambulance NB soit constituée en personne morale, elle a été désignée, en tant qu'organe de soins de santé, comme un organisme public aux termes de la *Loi*, car elle figure sur la liste à la partie III de la *Loi relative aux relations de travail dans les services publics*. Elle est donc assujettie à toutes les règles de la *Loi*, ayant notamment à répondre aux demandes d'accès à l'information en vertu de la partie 2 et à protéger les renseignements personnels et renseignements personnels sur la santé sensibles en vertu de la partie 3 de la *Loi*.
  32. Aux fins d'exécution du mandat de prestation de services d'ambulance au Nouveau-Brunswick d'Ambulance NB, une demande de propositions a été lancée pour trouver une entreprise externe qui gérerait ses activités quotidiennes. Le tiers SMU NB s'est vu accorder le marché en décembre 2007 pour une période de 10 ans, dans le cadre d'un contrat fondé sur le rendement. Le 11 septembre 2017, SMU NB a changé de nom pour devenir les Services de santé Medavie du Nouveau-Brunswick (SSMNB) et, en décembre 2017, Ambulance NB a renouvelé avec SSMNB son contrat d'exploitation pour une autre décennie, sans qu'une nouvelle demande de propositions soit nécessaire.
  33. À la lumière de ce qui précède, j'ai bien du mal à voir comment la compétitivité du tiers risquerait d'être éprouvée, puisqu'il y a déjà 10 ans maintenant qu'il détient le contrat de service pour Ambulance NB, lequel a été prorogé pour 10 ans.
  34. Il m'est ainsi impossible de conclure, raisonnablement, que la communication des renseignements contenus dans les documents visés laisserait craindre le type de préjudice décrit par le tiers. Ce dernier n'a pas fourni suffisamment de preuves, au-delà de spéculations, pour démontrer que la communication des renseignements contenus dans les documents en question risquerait de nuire à sa compétitivité comme le suggère le sous-alinéa 22(1)c)(i) de la *Loi*.
  35. Le Ministère propose le caviardage de certains renseignements quant au type de logiciel utilisé par SMU NB, information relevant de la propriété intellectuelle vraisemblablement susceptible d'entraver ses négociations (sous-alinéa 22[1]c)[ii] de la *Loi*). Encore une fois, je ne vois pas en quoi la migration de SMU NB vers une version plus récente d'un logiciel constituerait un élément de propriété intellectuelle dont la communication risque vraisemblablement d'entraver ses négociations.

36. Bien que SMU NB soit une filiale de Services de santé Medavie, elle a été créée aux seules fins de gestion des services d'ambulance terrestres et aériens au Nouveau-Brunswick pour le compte d'Ambulance NB. À défaut d'être lui-même un organisme public assujetti à la *Loi*, le tiers ne se trouve pas pour autant entièrement exempté de son application.
37. Tout renseignement généré par le tiers pour le compte d'Ambulance NB relativement à ses activités constitue un renseignement d'Ambulance NB elle-même, en tant qu'organisme public. À mon avis, Ambulance NB ne peut échapper à ses obligations aux termes de la *Loi* en confiant la gestion de ses activités à un fournisseur de services tiers. Donc, bien que le tiers ait créé ou compilé les données des rapports mensuels, ces données ne concernent ni son entreprise, ni ses activités, mais plutôt les activités d'Ambulance NB.
38. Par conséquent, le tiers ne remplit pas la troisième exigence nécessaire à l'application de l'exception.

#### Article 21 – Atteinte injustifiée à la vie privée d'un tiers

39. Le Ministère propose le caviardage de certains renseignements dans les rapports mensuels, car il croit que la communication constituerait une atteinte injustifiée à la vie privée d'un tiers, du fait qu'il s'agit là des renseignements personnels sur la santé de patients en vertu de l'alinéa 21(2)a) de la *Loi*.
40. Les renseignements caviardés consistent en données statistiques, lorsque les données en question sont des nombres inférieurs à cinq. D'après ce que nous comprenons, le Ministère est d'avis que de communiquer cette information risquerait de révéler l'identité des patients à l'origine de l'appel d'urgence pour la région concernée.
41. Ayant examiné les renseignements, je ne vois pas comment leur communication pourrait mener, de quelque façon que ce soit, à l'identification d'un quelconque patient. Bien que certaines données soient réparties par région, nous ne croyons pas qu'elles soient suffisamment précises pour permettre d'identifier les patients, les régions étant seulement divisées selon les quatre points cardinaux (nord, ouest, sud et est). Les feuilles de calcul ne contiennent par ailleurs aucune date précise quant au moment où les appels ont été effectués.

42. Le terme « renseignements personnels sur la santé » est défini dans la *Loi sur l'accès et la protection en matière de renseignements personnels sur la santé* comme des renseignements identificatoires oraux ou sur un support quelconque se rapportant à une personne physique dans le cas où ils ont trait à sa santé physique ou mentale, à ses antécédents familiaux ou en matière de santé, y compris son information génétique; ils ont trait à son inscription, y compris son numéro d'assurance-maladie; ils ont trait aux soins de santé qui lui sont fournis, etc. La *Loi* définit par ailleurs les renseignements identificatoires :

« renseignements identificatoires » Renseignements qui permettent d'identifier une personne physique ou à l'égard desquels il est raisonnable de prévoir, dans les circonstances, qu'ils pourraient servir, seuls ou avec d'autres, à en identifier une.

43. Je ne vois pas en quoi la communication des nombres inférieurs à 5 dans les rapports permettrait d'identifier des personnes physiques ou laisserait prévoir que les données puissent servir, seules ou avec d'autres renseignements, à en identifier. J'en conclus donc que le Ministère ne peut caviarder ces renseignements aux termes de l'alinéa 21(2)a) de la *Loi*.

## CONCLUSION – RECOMMANDATION

44. En conclusion, la plainte du tiers m'apparaît sans fondement, puisque l'information en question ne concerne pas ses activités, mais plutôt celles d'Ambulance NB; comme cette dernière est un organisme public, lesdits renseignements ne peuvent être retenus aux termes du paragr. 22(1) de la *Loi*. J'estime par ailleurs qu'il n'y a dans les rapports mensuels aucun renseignement qui constituerait une atteinte injustifiée à la vie privée de personnes physiques selon les paragr. 21(1) ou (2) de la *Loi*.
45. À la lumière de tout ce qui précède et en application de l'alinéa 73(1)b) de la *Loi*, je recommande que le ministère de la Santé transmette les rapports mensuels demandés à l'auteur de la demande, dans leur intégralité.

Fait à Fredericton (Nouveau-Brunswick), ce \_\_\_\_<sup>e</sup> jour de mars 2018.

---

L'honorable Alexandre Deschênes, c.r.  
Commissaire à l'intégrité