

**ANNUAL REPORT  
RAPPORT ANNUEL  
2009/2010**



**INFORMATION AND PRIVACY COMMISSIONER OF THE  
NORTHWEST TERRITORIES**

**COMMISSARIAT À L'INFORMATION ET À LA  
PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE DES  
TERRITOIRES DU NORD-OUEST**

**Elaine Keenan Bengts**

Information and Privacy Commissioner of the Northwest Territories

Commissaire À L'information Et À La Protection De La Vie Privée des Territoires du Nord-Ouest



**NORTHWEST  
TERRITORIES  
INFORMATION  
AND PRIVACY  
COMMISSIONER**

5015 - 47th Street  
P.O. Box 262  
Yellowknife, NT  
X1A 2N2

October 25, 2010

Legislative Assembly of the  
Northwest Territories  
P.O. Box 1320  
Yellowknife, NT  
X1A 2L9

Attention: Tim Mercer  
Clerk of the Legislative Assembly

Dear Sir:

I have the honour to submit my annual report to the Legislative Assembly of the Northwest Territories for the period from April 1<sup>st</sup>, 2009 to March 31<sup>st</sup>, 2010.

Yours very truly

Elaine Keenan Bengts  
Information and Privacy Commissioner  
Northwest Territories

## INDEX

	<b>Page</b>
<b>COMMISSIONER'S MESSAGE</b>	5
<b>THE ACCESS TO INFORMATION AND PROTECTION OF PRIVACY ACT</b>	8
History of the Act	8
What is Access to Information?	8
What is Protection of Privacy?	9
Who Does the Act Apply to?	9
What Does the Information and Privacy Commissioner Do?	9
How Do the Access to Information Provisions Work?	10
What Kind of Information Does not Have to be Disclosed?	11
Correction of Personal Information	12
What are the Powers of the Information and Privacy Commissioner?	12
Protection of Privacy	13
What Happens When there is a Breach of Privacy Complaint ?	13
Request for Review	13
The Year in Review	15
<b>MAKING AN ACCESS TO INFORMATION REQUEST</b>	16
<b>REVIEW RECOMMENDATIONS MADE</b>	17
Review Recommendation 09-074.1	17
Review Recommendation 09-075	18
Review Recommendation 09-076	19
Review Recommendation 09-077	20
Review Recommendation 09-078	21
Review Recommendation 09-079	23



	<b>PAGE</b>
Review Recommendation 09-080	23
Review Recommendation 09-080.1	24
Review Recommendation 09-081	25
Review Recommendation 09-082	26
Review Recommendation 09-083	27
Review Recommendation 09-084	29
Review Recommendation 10-085	30
Review Recommendation 10-086	31
Review Recommendation 10-087	33
<b>LOOKING AHEAD</b>	<b>34</b>
<b>APPENDIX 1 - Right-to-Know Law Gives India's Poor a Lever</b>	<b>39</b>



## COMMISSIONER'S MESSAGE

*Public sector information is a public resource. Subject to limited restrictions, it belongs to Canadians. The right to access government information is the necessary prerequisite to transparency, accountability and public engagement. In a knowledge-based economy, public sector information is essential to foster collaboration and innovation among public sector organizations, individuals and businesses.*

***Suzanne Legault, Acting Information Commissioner of Canada  
2009/2010 Annual Report***

It's time.

It's time for a complete review of the *Access to Information and Protection of Privacy Act*. It has now been some thirteen years since the Act came into effect. In those thirteen years, there have been a few tweaks to it, the most significant being the inclusion of oversight with respect to privacy complaints. Over the years, however, this office has made a number of additional recommendations for amendments and changes to the Act which have not been acted upon. New legislation to address health information protection is now being developed and it appears that this new legislation will be fashioned, in many respects, after the *Access to Information and Protection of Privacy Act*. It is, of course, appropriate and reasonable to plan for consistency in these two pieces of legislation. The problem, however, is that the weaknesses of the current legislation will be duplicated in the new legislation, notwithstanding that recommendations have been made for change. Furthermore, the world is a very different place today than it was fifteen years ago when the original act was passed. Technology has changed the way we do things in a fundamental way. No longer is every record created on paper. E-mail, which was in its infancy as a means of communication 15 years ago, is now the primary means we use to communicate with one another. We now have the ability to economically store and manipulate incredible amounts of data electronically, an ability that sim-



ply did not exist fifteen years ago. Mobile technologies are everywhere and there are new and more powerful renditions every day. All of these new technologies have created new challenges, not only in terms of maintaining the privacy obligations under the Act, but also in terms of simple record keeping and information management.

So, it's time for a review so as to ensure that our law keeps up with the rest of the country and with changing technologies, while maintaining the basic goals of the Act, which are to make government more open, transparent, and accountable and to make government officials clearly responsible to the people of the Northwest Territories for the protection of their personal information.

Every year, the importance of a robust *Access to Information and Protection of Privacy Act* grows. The Act allows a genuine and effective way for ordinary citizens to challenge the openness and accountability of our government. Accountable government is better government, is fairer government, is more effective government. The ability to challenge government creates the opportunity to direct policy and keep government more focused on what the people of the Northwest Territories consider important. The ability to request and receive information helps to remind government that it acts on behalf of the people and not in spite of the people. I have attached a news article which appeared in the New York Times on June 28th, 2010 as an appendix to this annual report. This article shows, on a fundamental level, just how important and effective access to information legislation can be.

This year my office dealt with a number of significant privacy issues. We live in an age where information - personal information in particular - is a valuable commodity and governments want to use that information for purposes other than what it was intended for. This was highlighted when one of Yellowknife's school districts began to use information gathered about ratepayers and the school districts they supported for the purpose of attempting to get them to change their school support designations — a use clearly not authorized. Governments are generally collecting more and more personal information about each and every person who lives or works in the community and the Government of the Northwest Territories is no different.



As noted at a recent meeting of international Privacy Commissioners:

The protection of citizens' personal data is vital for any society, on the same level as freedom of the press or freedom of movement. As our societies are increasingly dependent on the use of information technologies, and personal data are collected or generated at a growing scale, it has become more essential than ever that individual liberties and other legitimate interests of citizens are adequately respected.

Joint Communique of Privacy Commissioners issued after the Conference of Data Protection and Information Commissioners, London, 2006

Perhaps the information about ourselves that we feel most cautious about sharing with others is information about our health. As noted above, the Northwest Territories is now working on legislation to establish rules for the collection, use and disclosure of health information, throughout the health system and in contemplation of an electronic, interoperable health record. This is a positive development. Just having the legislation, however, will not be enough. This year we dealt with a number of concerns arising out of the inappropriate collection, use or disclosure of personal health information. On three separate occasions, personal health information was faxed to the wrong fax number. On one occasion, the personal health information of an individual was improperly used and disclosed. In one instance, the personal health information of an individual was discovered in a place it should never have been and it was impossible to trace how it got there. Having the *Access to Information and Protection of Privacy Act* should have prevented each of these incidents. It did not. There is a need to review privacy policies and procedures and to stay on top of privacy and security issues so that these kinds of breaches will not happen again. I know that the individuals I work with in the health system when these things happen are well aware of the issues and are working hard to address the gaps and to change policies so that the same kinds of breaches do not happen again. I am concerned, however, that others who work within the system do not seem to be getting the message. The errors continue and with apparently increasing frequency. More must be done within the health system to ensure that our medical health records are secure and are not improperly used or disclosed.



## THE ACCESS TO INFORMATION AND PROTECTION OF PRIVACY ACT

### HISTORY OF THE ACT

The *Access to Information and Protection of Privacy Act* (ATIPPA) of the Northwest Territories came into effect on December 31st, 1996. It binds all Territorial Government departments and agencies and establishes the rules about how public bodies can collect, use and disclose personal information. It also outlines a process through which the public can obtain access to government records. The office of the Information and Privacy Commissioner (IPC) is created by the legislation to provide independent advice and review on questions that arise in the implementation and interpretation of the Act. The IPC is an independent officer of the Legislature and is appointed by the Commissioner of Northwest Territories on the recommendation of the Legislative Assembly. She reports to the Legislative Assembly of the Northwest Territories through annual reports and appearances before the Standing Committee on Priorities and Planning. As an independent officer, the IPC can only be removed from office "for cause or incapacity" on the recommendation of the Legislature.

### WHAT IS ACCESS TO INFORMATION?

The term "access to information" refers to the right of the public to have access to general records relating to the activities of government, ranging from administrative and operational records, to legislative and policy records. It plays a fundamental role in maintaining accountability of the government to the people of the Territories and provides a means for the public to ensure that government remains open and transparent. Under the Act, the public is given the right to request access to all "records" in the possession or control of a public body and provides a process for such requests. There are some records that are protected from disclosure, but the exceptions are narrow and finite. Most of the exceptions function to protect individual privacy rights, allow elected representatives to research and develop policy and the government to run the "business" of government. The Supreme Court of Canada has clearly





stated that exemptions to disclosure provided for in access to information legislation should be narrowly interpreted so as to allow the greatest possible access to government records.

## WHAT IS PROTECTION OF PRIVACY?

As implied by the name, the *Access to Information and Protection of Privacy Act* also has rules which are focused on protecting individual privacy. By its very nature, government collects and retains significant amounts of information about individuals. If you go to school, see a doctor, get a driver's license, apply for a fishing license, or have any other dealings with government, the process usually includes the collection and retention of information about you as an individual by the government body. The ATIPP Act provides rules for when and how public bodies can collect your personal information, what they can use it for once they have collected it, and when the information can be disclosed to another public body or the general public. It also provides a mechanism which allows individuals the right to see and make corrections to information about themselves in the possession of a government body.

## WHO DOES THE ACT APPLY TO?

The *Access to Information and Protection of Privacy Act* applies to all government departments and most agencies, boards and commissions established by the government. There are currently 38 public bodies, including thirteen ministries and twenty five other public agencies. A full list of the public bodies which must comply with the Act are listed on the web site of the Department of Justice, under "Access to Information and Protection of Privacy". Any person, whether they live in the Northwest Territories or any other part of the world, may request access to a government record. In some cases, however, there is a small fee (\$25.00) for making a request for access to a government record.

## WHAT DOES THE INFORMATION AND PRIVACY COMMISSIONER DO?

The role of the Information and Privacy Commissioner is to provide an independent, non-partisan oversight of decisions made by public bodies in the Northwest Territories in relation to



requests made under the *Access to Information and Protection of Privacy Act* for access to information and complaints about breaches of privacy. The Information and Privacy Commissioner also has an informal obligation to comment on and suggest policy and other changes aimed at ensuring the security and protection of the personal information of individuals held by the Government of the Northwest Territories.

*General surveillance raises serious democratic problems which are not answered by the repeated assertion that those who have nothing to hide have nothing to fear. This puts the onus in the wrong place: it should be for states to justify the interferences they seek to make on privacy rights.*

*Thomas Hammarberg, Council of Europe's  
Commissioner for Human Rights*

## HOW DO THE ACCESS TO INFORMATION PROVISIONS WORK?

To obtain a record from a public body, a request must be made in writing and delivered to the public body from whom the information is sought. If the public body who receives the request does not have the records requested, there is a positive obligation on that public body to forward the request to the appropriate place.

Although there are forms available on which a request for information can be made, such a request does not need to be in any particular form. The only requirement is that the request be in writing. This would include a request made by e-mail but where a request is made by e-mail, it may not be considered complete until the public body receives confirmation of the request with the applicant's signature. Requests for information are subject to a \$25.00 application fee except in cases where the information requested is the applicant's own personal information. In such cases, there is no application fee, although there may be a fee for copying records in certain circumstances.



When a request for information is received, the public body has a duty to identify all of the records which are responsive to the request. Once all of the responsive documents are identified, they are reviewed to determine if there are any records or parts of records which should not be disclosed for some reason. The public body must endeavor to provide the applicant with as much of the requested information as possible, while at the same time respecting the limited exceptions to disclosure specified in the Act. In most cases, the response must be provided within 30 days after it is received. The public body may, however, extend the time for responding in certain circumstances, provided that they advise the applicant that the response will be delayed and the reason for the delay.

If a response is not received within the time frame provided under the Act, or if the response received is not satisfactory, the applicant can ask the Information and Privacy Commissioner to review the decision made.

## **WHAT KIND OF INFORMATION DOES NOT HAVE TO BE DISCLOSED?**

There are both mandatory and discretionary exemptions from disclosure provided for in the Act. For example, where the disclosure would constitute an unreasonable invasion of a third party's privacy, the public body is prohibited from disclosing a record. On the other hand, some of the exceptions are discretionary, in which case the public body must weigh the pros and the cons of disclosing the record and use its discretion in determining whether or not to disclose, keeping in mind the purposes of the Act and the weight of court authority which requires public bodies to err on the side of disclosure. For example, a public body has the discretion to disclose or refuse to disclose information where there is a reasonable possibility that the disclosure could prejudice a law enforcement matter.

*The government should not keep information confidential merely because public officials might be embarrassed by disclosure, because errors and failures might be revealed, or because of speculative or abstract fears, said his memo to the heads of departments and agencies.*

***President Barack Obama, January 22nd, 2009 memo to the heads of departments and agencies***



## CORRECTING PERSONAL INFORMATION

Every person has the right to ask for information about themselves. If an individual finds information about themselves on a government record which they feel is misleading or incorrect, a request in writing may be made to correct the error. Even if the public body does not agree to change the information, a notation must still be made on the file that the individual has requested a correction.

## WHAT ARE THE POWERS OF THE INFORMATION AND PRIVACY COMMISSIONER ?

When dealing with access to information issues, the Information and Privacy Commissioner generally does not have any power to make binding orders. Rather, in most cases her role is similar to that of an Ombudsman. Once the Information and Privacy Commissioner has investigated the matter, she evaluates the decisions made by the public body in determining what records were and were not disclosed, and makes recommendations based on her findings. The Recommendations are made to the head of the public body involved and a copy is provided to the Applicant as well. The head of the public body must then make a final decision as to how the government will deal with the matter. If, in the end, the person seeking the information is not satisfied with the decision made by the head of the public body, there is recourse to the Supreme Court of the Northwest Territories for a final determination of the matter.

*The legislature has imposed a positive obligation on public bodies to release information, unless they are able to demonstrate a clear and legitimate reason for withholding it. Furthermore, the legislation places the burden squarely on the head of a public body that any information that is withheld is done so appropriately and in accordance with the legislation.*

***Newfoundland and Labrador,  
OIPC Report 2005-2006***



## PROTECTION OF PRIVACY

Part II of the *Access to Information and Protection of Privacy Act* sets out the rules about how public bodies can collect personal information, how they can use it once it has been collected and how and when they can disclose it to others. The Act also requires public bodies to ensure that they maintain adequate security measures to ensure that the personal information which they collect cannot be accessed by unauthorized personnel. This Part of the Act also provides the mechanism for individuals to be able to ask the government to make corrections to their own personal information when they believe that an error has been made.

## WHAT HAPPENS WHEN THERE IS A BEACH OF PRIVACY COMPLAINT?

Upon receiving a Privacy Complaint, the Information and Privacy Commissioner will conduct an investigation into the complaint. Once the review is complete, the IPC will issue a report, outlining her conclusions about whether or not the complaint is justified and make recommendations to the public body about how to improve process and procedure to improve security and privacy protections within the public body. The public body then has 90 days from the date of the Recommendations to respond. The public body's decision with respect to whether or not to accept the recommendations made is final.

## REQUESTS FOR REVIEW

Under section 28 of the *Access to Information and Protection of Privacy Act*, a person who has requested information from a public body, or a third party who may be affected by the disclosure of information by a public body, may apply to the Information and Privacy Commissioner for a review of the public body's response to an access request. This includes decisions about the disclosure of records, corrections to personal information, time extensions and fees. The purpose of this process is to provide an impartial and non-partisan avenue for review and independent oversight of decisions made by public bodies in connection with access to information matters.



A Request for Review must be made in writing to the Information and Privacy Commissioner's Office within 30 days of receiving a decision from a public body under the Act. There is no fee for a Request for Review.

When the Information and Privacy Commissioner receives a Request for Review, she will take steps to determine what records are involved and obtain an explanation from the public body as to the reasons for their decisions. In most cases, the Commissioner will receive a copy of the responsive documents from the public body involved and will review the records in dispute.

In some cases, it may be necessary for the Information and Privacy Commissioner to attend the government office to physically examine the public body's files.

Generally, an attempt will first be made by the Commissioner's Office to mediate a solution satisfactory to all of the parties. In many cases, this has been sufficient to satisfy the parties. If, however, a mediated resolution does not appear to be possible, the matter moves into a more in depth review.

All of the parties involved, including the public body, are given the opportunity to make written submissions on the issues.

*Whether they're using a BlackBerry, shredding old papers or disposing of outdated computer equipment, public servants need to know that the security of people's personal data is a top priority.*

*Jennifer Stoddart, Privacy Commissioner of Canada, 2009/2010 Annual Report*



## THE YEAR IN REVIEW

In the fiscal year 2009/2010, the Information and Privacy Commissioner's Office opened 21 files, an increase of 6 from the previous fiscal year. The files can be divided into a number of categories:

a)	Breach of Privacy Complaints	8
b)	Access to Information Review Requests	7
c)	Deemed Refusal Issues	2
d)	Section 59 (Offence section)	1
e)	Fees Review Request	1
f)	Request for Comment	1
g)	Administrative	1

Of the nineteen Requests for Review, received, thirteen were resolved without a formal recommendation being made, either as a result of the intervention of this office by way of informal mediation, as a result of being abandoned or because they were premature.

No one public body had a significant number of complaints. The Department of Health and Social Services and various health authorities, however, accounted for seven matters and the Department of Education, Culture and Employment, Aurora College and various Boards of Education accounted for another six.

*Democratic progress requires the ready availability of true and complete information. In this way people can objectively evaluate their government's policy. To act otherwise is to give way to despotic secrecy.*

***Pierre E. Trudeau***

Fifteen Review Recommendations were issued by the office of the Information and Privacy Commissioner in 2010. This is more than twice the number of Review Recommendations made the previous year.

# MAKING AN ACCESS TO INFORMATION REQUEST

Applicant makes Request for Information from public body

Public body provides satisfactory response within 30 days

Public body fails to provide satisfactory response or fails to respond within 30 days

Applicant makes a Request for Review to the Information and Privacy Commissioner (IPC)

IPC Conducts informal mediation to resolve issue

If mediation successful, no further action

If mediation unsuccessful, moves to formal review

IPC may choose to go directly to formal review

IPC provides both Applicant and Public Body with the results of her review and makes recommendations

The head of the Public Body has 30 days to provide the Applicant and the IPC with a written indication of his decision with respect to the recommendations made.

Applicant may appeal to the Supreme Court of the Northwest Territories





## REVIEW RECOMMENDATIONS MADE

### Review Recommendation 09-074.1

This was an addendum to Review Recommendation 09-074. The original issue concerned the matter of how far a public body had to go to comply with their duty to assist an Applicant pursuant to the Act — specifically whether it was necessary for a public body to search e-mail backups as well as regular records. Based only on submissions received from the public body, the Information and Privacy Commissioner (IPC) originally concluded that the public body, in this case the Department of Education, Culture and Employment, did not need to review backups of e-mail records to find responsive records in the absence of some evidence that the records sought actually existed. After receiving the Review Recommendations, the Applicant asked to provide further information, indicating that he had not received the previous request for his submissions. The issue was reopened to allow the Applicant's submissions. The Applicant's submissions included a copy of an e-mail from one government employee to another which was clearly responsive to the Request for Information but which had not been discovered in the department's original search for responsive records. The Applicant, who had some technical expertise, also disputed the public body's assertions that the time and effort to search back up records would be prohibitively time consuming and expensive and was unlikely, for a number of reasons, to result in any additional records being found. Based on the new submissions and evidence provided, the IPC recommended that a search be done of the back-up records for records responsive to the Applicant's Request for Information.

The recommendations were accepted.

*The Access to Information and Protection of Privacy Act must be interpreted in such a way as to encourage disclosure and to narrowly interpret those sections of the Act which would limit disclosure. Just because the review and preparation of records for disclosure might be time consuming does not in and of itself give the public body a valid reason for refusing to disclose.*

***Elaine Keenan Bengts, NWT Information and Privacy  
Commissioner, Review Recommendation 09-074.1***



## Recommendation 09-075

This review involved a fee estimate provided by Yellowknife Education District #1 in response to a Request for Information made by an interested parent. The parent had requested information in relation to the District's decision to transition one of Yellowknife's elementary schools into a "French only" school. The public body invoked section 50(1) of the *Access to Information and Protection of Privacy Act* which provides that an Applicant may be required to pay prescribed fees for the services necessary to provide the information requested. In this case, the fee estimate provided was close to \$7,500.00 which, of course, the Applicant was not prepared to pay. At the same time, the District insisted that there was only one relevant document, which was available on their web site. The Applicant questioned every aspect of the fee estimate, including the time estimates, the number of estimated records to be copied, why copies were needed at all if she chose only to review the records at the school board office and how they came to the estimate of nearly three full weeks of a full time worker to "supervise" the review of the records in the school board's office.

After reviewing the matter, the IPC came to the conclusion that the public body had wildly over-estimated the fee estimate. A recommendation was made that the public body create an index of the records identified as being responsive to the Request for Information, providing a short summary of what was contained in each record, along with the number of pages in the record and whether or not it was available "on line" so that the Applicant could identify the records she actually wanted to receive. Once that was completed, it was suggested that a new fee estimate be done based on only those records that the Applicant wanted the School District to produce for her review. In the circumstances, it was also suggested that the public body consider excusing or reducing the fees in this case because of the gross mistakes made by the public body in providing the fee estimate.

Comment was also made by the IPC in this case about the way in which the public body approached the request for information, including the fact that the public body had been invited to attend a mediation session but, because it took them three months to agree to mediation and then could provide available dates only a month or more later, the Applicant lost patience



and refused to participate. The IPC found that the public body in this case did not live up to their obligation to assist the Applicant.

The recommendations made were accepted.

*There must be a clear message sent to all employees that the use of personal information that comes to them as a result of their work is confidential and that the inappropriate sharing, use or disclosure of that information will be dealt with decisively*

*Elaine Keenan Bengts, NWT Information and Privacy  
Commissioner, Review Recommendation 09-074.1*

## Recommendation 09-076

This matter related to a complaint made by a former employee of the public body. Prior to her dismissal, she had been the subject of an investigation of alleged workplace harassment. The Complainant originally complained that she had been forced to participate in the investigation under duress and that the investigator, a non-government contractor, had been given her personal information without her authorization or consent. She also had other concerns about the improper use or disclosure of her personal information. She alleged that other employees in the workplace knew that she was being suspended before she did, that she was escorted from the premises in the most public way possible, and that clients of the public body had been advised that she was “off work due to a personal crisis”, among other things.

After a review of all of the facts and the arguments made by both the Complainant and the public body, the IPC found that the use and/or disclosure of the Complainant’s information was authorized pursuant to section 30 of the *Public Service Act*, which specifically gives the head of a public body the authority to investigation allegations of misconduct or incompetence within



the workplace. Furthermore, the *Access to Information and Protection of Privacy Act* allows for the use and/or disclosure of personal information for the purpose of hiring, managing or administering personnel of a public body. The conclusion was that, in this case, the public body had the authority to use and disclose the Complainant's personal information in the manner that it was used and that the complaint was, therefore, unfounded and no further recommendations were made.

*In my opinion, the public body has significantly over estimated the cost of responding to this Applicant and, in doing so, have effectively prevented her from obtaining access to the records in question. In preparing the estimate, they have maximized all the possible costs, without any real consideration of the actual cost of responding to the request for information or putting their minds in any way to how those costs might be reduced.*

***Elaine Keenan Bengts, NWT Information and Privacy  
Commissioner, Review Recommendation 09-076***

### **Recommendation 09-077**

Once again, this matter arose because a former employee was not happy with the way in which his personal information was used and/or disclosed. The employee had been off work for medical reasons and the public body wanted to assess the employee's condition for the purpose of determining what, if any, concessions the employee required in order to allow him to return to work. To that end, the public body engaged the services of an outside agency to conduct an assessment of the employee's condition and needs. The arrangements were made for the assessment to occur and the employee was provided with details about the appointment made. The employee's first complaint was that his personal information had been provided to the outside agency without his knowledge or consent. His second complaint was that senior management personnel had discussed him at a meeting with one of his co-workers without his knowledge, consent or presence.



Upon review, the IPC determined that the only information which the public body had shared with the assessor was the Applicant's name and his position within the public body. Furthermore, the documentation provided appeared to show that the Applicant had consented to the assessment, by extension, to the disclosure of a limited amount of his personal information to the assessor for the purpose of completing that process. He knew or ought to have known that when he agreed to participate in the assessment some of his personal information would have to be shared with the assessor in order for the necessary work to be done. Whether or not he consented, the IPC concluded that no consent was necessary in that section 48(g) of the *Access to Information and Protection of Privacy Act* allows the disclosure of personal information for the purpose of hiring, managing or administering personnel of the public body and that the disclosure of the limited amount of information that was provided to the assessor was authorized for that purpose. Similarly, with respect to the discussion of the Applicant during a meeting between management and staff, the IPC concluded that this discussion was authorized pursuant to section 48(g) for the purpose of managing personnel. Each of the complaints was determined to be not well founded. No further recommendations were made.

*In this case, the corporation is publicly owned. The public should, therefore, be able to scrutinize the criteria upon which bonuses and similar employment benefits are calculated, at least insofar as they relate to the corporate performance criteria.*

***Elaine Keenan Bengts, NWT Information and Privacy  
Commissioner, Review Recommendation 09-079***

## **Recommendation 09-078**

This review arose as a result of a request of the Hay River Health and Social Services Authority to disclose "financial information" related to staff who had left the employ of the Authority who had received a settlement or payout during the years 2000 to 2008. The public body re-



sponded by advising that four individuals had received payouts from the employer during that eight year period but declined to disclose specific amounts paid to specific people. It was their position that to do so would constitute an unreasonable invasion of the privacy of the individuals involved. The public body also relied strongly on the confidentiality clauses in the severance agreements signed. The public body argued that there had been so few individuals who had received payouts that to provide the specific numbers paid out to each of them, even without attaching names, would have the effect of identifying the recipients and exactly how much they were paid out and that such a disclosure would, therefore, be prohibited under section 23 as an unreasonable invasion of privacy. After reviewing all of the information available, including the severance agreements, the IPC came to the conclusion that the only way that the disclosure of the specific amounts paid out on each of the specific severance agreements could identify the individuals involved would be if the Applicant knew the names of each of the four individuals who had been paid out, as well as some information about how much they might have been earning at the time of their settlements, and how long they had each been employed with the public body. It was unlikely that the Applicant would be able to identify any of the individuals who had received payouts simply by disclosing the amounts paid out on each of the contracts. The IPC recommended disclosure of the specific amounts paid out pursuant to each of the four contracts, without disclosing the names of the recipients.

The Review Recommendations were accepted.

*There are other avenues open to the Respondent should he wish for a determination of his rights as a result of his removal from the workplace and/or the union. The Access to Information and Protection of Privacy Act is not the vehicle for that. .... My sole responsibility and jurisdiction under the Access to Information and Protection of Privacy Act is to assess whether the Applicant received all of the records responsive to his request and all of the information he was entitled to receive under the Act.*

***Elaine Keenan Bengts, NWT Information and Privacy Commissioner, Review Recommendation 09-080.1***



### Recommendation 09-079

An application was made to the NWT Power Corporation for information relating to bonuses paid to management and other senior employees of the corporation. The request was for the number of non-bargaining unit employees and the amount of bonus paid by non-identifiable positions. The public body refused to provide the individual amounts paid. It was their position that their “at risk compensation” was part of remuneration, and was not discretionary in nature.

After reviewing the contract provisions with respect to the “at risk compensation”, the IPC determined that all of the contract wording was permissive in terms of whether or not and how much bonus was payable to employees and that, as a result, the payments were in the nature of a discretionary payments. As a result, pursuant to section 23(4)(e) and (h), the disclosure of such information was specifically not exempt from disclosure. It was recommended that the information be disclosed.

The public body declined to follow the recommendations made.

*The breach appears to have been deliberate and, apparently, without concern for the Act or for government policies with respect to such matters. There were avenues open to AB which would have allowed him to register his concerns about the Complainant with the Complainant’s professional governing body without breaching either the Act or government policies. He chose not to do so.*

***Elaine Keenan Bengts, NWT Information and Privacy  
Commissioner, Review Recommendation 09-081***

### Recommendation 09-080

In this case, a former employee made a request for information from the Hay River Health and Social Services Authority about the name of a former co-worker or co-workers who had met



with management to discuss the Applicant, and a copy of any minutes or recordings made of the meeting. The public body declined to provide the name of the individual or individuals who had met with management. They also denied that there were any minutes or recordings of the meeting. The Applicant felt that the response was insufficient.

After reviewing the matter, the IPC concluded that the meeting had, in fact taken place, but that it appeared to be an informal meeting and there was no indication that minutes or any other record of the meeting had been kept. As you cannot disclose that which does not exist, there was nothing to disclose in response to the second part of the Applicant's request.

On the issue of whether or not the public body must disclose the name of the individual or individuals who had met with management, the public body took the position that to disclose that information would be an unreasonable invasion of the third party's privacy. Although the IPC disagreed with the reasoning provided by the public body, she felt that the disclosure of the information would be an unreasonable invasion of that individual's privacy. It was therefore recommended that no further action be taken.

As the IPC agreed with the public body's decision with respect to the issues, there was no need for the public body to take any further action.

*Unfortunately, once personal information is disclosed, it is rarely possible to recover it or undo any harm that may already have been caused.*

***Elaine Keenan Bengts, NWT Information and Privacy Commissioner, Review Recommendation 09-081***

### **Recommendation 09-080.1**

This review was an addendum to the previous recommendation. After receiving additional sub-





missions from the Applicant and considering his arguments, the IPC determined that her previous recommendations should remain unchanged.

*Unfortunately, the Access to Information and Protection of Privacy Act does not give the Information and Privacy Commissioner the power to subpoena Third Party witnesses in an investigation of a breach of privacy and without such power there was nothing that I could do to compel production of the records I required to do a thorough investigation of the Complainant's allegations or to require the necessary parties to provide their response to the allegations made.*

*Elaine Keenan Bengts, NWT Information and Privacy Commissioner, Review Recommendation 09-081*

## Recommendation 09-081

This review and recommendation arose out of a complaint from a former employee of the public body. He alleged that his former supervisor gathered information about him during the course of their mutual employment, including information with respect to work schedules, time off and other matters of a completely personal nature and improperly disclosed that information to a third party professional governing body in support of a complaint against the employee. The supervisor made the complaint to the professional governing body explicitly "as a member of the public" and not as the employee's supervisor or as an agent of the public body. The public body did not appear to have known about the supervisor's complaint to the professional body. By the time that the matter came to my attention, the supervisor was no longer an employee of the public body.

Having reviewed the information available, the IPC concluded that it was clear that the supervisor had used information she had received as a result of her position as the employee's supervisor and that she used that information without the knowledge or consent of either the employee or the public body to file a personal complaint against the employee with the employee's professional governing body. This was clearly contrary to section 47.1 of the Act.



Furthermore, the breach appeared to be deliberate. There were other avenues available to the supervisor which would have allowed her to register her concerns about the employee without breaching either the Act or clear government policies. The supervisor chose instead to do things her own way.

The IPC concluded that the supervisor's actions were contrary to the Act. As a result of the deliberate nature of the acts, it was recommended that the public body take steps to prosecute the supervisor for breaching section 47.1 of the Act.

The recommendations made were not followed. The public body acknowledged that there was an unauthorized disclosure of the employee's personal information. However, they felt that prosecution would not be appropriate because the disclosure was in relation to a complaint to a professional body, designated by law to receive, investigate and determine complaints, pursuant to court order or subpoena and that, in appropriate circumstance, the public body could have disclosed the information involved to the professional body.

*A workplace is a social setting. People are going to talk. Furthermore, people are not always going to see eye to eye and may have conflict. There must be a way to address dissatisfaction in the workplace and if co-workers are unable to voice concerns, they can never be addressed. The meeting was clearly called to address personnel management issues in this workplace and the information about the Complainant shared during that meeting, therefore, was shared for a purpose authorized by the Act.*

***Elaine Keenan Bengts, NWT Information and Privacy  
Commissioner, Review Recommendation 09-083***

## Recommendation 09-082

This review and recommendation was undertaken by the Assistant Information and Privacy Commissioner of Alberta, appointed as a Special Information and Privacy Commissioner of the



Northwest Territories pursuant to section 63.1 of the Access to Information and Protection of Privacy Act because the IPC considered herself to be in a conflict of interest.

In this case, the Complainant believed that someone within the Department of Health and Social Services or the Department of Transportation had improperly disclosed her health information when the fact that she was traveling south for treatment was related to her by third parties who had no reason to know about the travel. In the end, however, the Complainant could provide no evidence that the information was ever in the possession of the Department of Transportation, let alone that anyone in the department had disclosed the information to anyone else. The Special Information and Privacy Commissioner also found no evidence of an unauthorized disclosure of the Complainant's personal information by the Department of Health and Social Services. She determined that the complaint was not well founded.

*Access to government information should not be a difficult task for the public. I firmly believe that formal access requests should be an avenue of last resort, and not the primary mechanism for obtaining government information.*

*Elizabeth Denham, BC Information and Privacy Commissioner, Vancouver Sun, September 27,*

### Recommendation 09-083

This case was once again the case of a former employee who felt that one of his former co-workers had been improperly collecting, distributing and discussing his personal information and using it to attempt to discredit him in the workplace. In support of his allegations, he referred to an incident that had occurred several years earlier in which the co-worker, when responding to a telephone inquiry from the Worker's Safety and Compensation Commission (WSCC) about the Complainant's job description, had also made a casual inquiry about the nature of the Complainant's injury. No information was provided by the WSCC so no information was collected. The Complainant, however, filed a complaint against the employee who had



made the inquiry. The matter was dealt with internally at the time, with a resulting written apology being provided by the co-worker.

More recently, the same co-worker had met with management on her own behalf and on behalf of other co-workers, to discuss the low morale in the office, at least in part as a result of concessions which the Complainant was receiving due to his disability.

The Complainant felt that the combination of the two incidents showed that this co-worker had embarked on a long term program to collect and use his personal information to his detriment.

In reviewing the Complaint, the IPC determined that there had been no collection of personal information about the Complainant in the first instance - merely an attempt to obtain information that was denied. That attempt could not be condoned, but it resulted in no breach whatsoever of the Complainant's personal information. In the second instance, the IPC found that there was no real "collection" of the Complainant's information in that the information shared in the meeting with management appeared to be garnered as result of the co-worker's observations in the workplace. It is impossible to prevent people from observing what happens around them. Furthermore, even if one could consider this a "collection" of personal information it was used for the purpose of the management and/or administration of personnel, which is authorized pursuant to section 48(g) of the Act. There was, therefore, no unauthorized collection, use or disclosure of personal information and no specific recommendations were made.

*Access to information in the hands of public institutions can increase transparency in government, contribute to an informed public, and enhance an open and democratic society,*

*Chief Justice Beverley McLaughlin and Justice Rosalie Abella, Ontario (Public Safety and Security) v. Criminal Lawyers' Association, 2010 SCC 23, [2010] 1 S.C.R. 815*



## Recommendation 09-084

This review arose out of the circumstances outlined in Recommendation 09-080 and 09-080.1. Those recommendations involved a case in which the Applicant had been seeking a copy of “any minutes or other record” kept of a meeting between the head of a public body, its personnel manager and an unnamed fellow employee at which the topic of discussion was personnel issues involving the Applicant. No responsive documents were discovered and on review, The IPC found in the original review that there was nothing to suggest that any minutes or notes had been taken.

Several months later, the Applicant provided the IPC with a copy of some hand written notes which appeared, on their face, to be notes of the meeting in question. He advised that this document had been produced by counsel for the public body in an arbitration hearing. Not surprisingly, the Applicant accused the public body of acting disrespectfully, unprofessionally and unethically in “successfully convincing” the IPC that there had been no responsive records.

The public body admitted that the record existed and that they had missed it when responding to both the Applicant and to the IPC. The ATIPP Co-ordinator responsible for responding to the Request for Information and to the review investigation outlined the steps he had taken to find all of the responsive records, including meeting with the head of the public body and the personnel manager. He indicated, however, that he had relied on the statements provided by those individuals confirming that there were no relevant records responsive to the request. He did not search for the records themselves. When reviewing the matter the second time in response to this review, it was determined that the Personnel Manager had, in fact, taken notes of the meeting, but had failed to produce them when responding to the Access to Information request because, she said, they did not constitute “minutes” but were her personal notes of the meeting. At the time of this review, the Personnel Manager was no longer employed with the public body.

The IPC concluded that the case demonstrated quite clearly the need for ATIPP Co-ordinators to be thorough and aggressive in exercising their responsibilities under the Act. The IPC con-



cluded that it would be difficult to prove that the Personnel Manager had acted willfully in denying the existence of the record in the first instance, or that it was her intention to mislead the IPC in her investigation. That said, the IPC commented that it is not sufficient for an ATIPP Coordinator to rely exclusively on the word of other employees when responding to Access to Information Requests, particularly where there is evidence of issues between the Applicant and the other employee within the office.

In the circumstances, the only recommendation made was that the public body provide all of its employees with ATIPP training so as to avoid future incidents such as this one.

*There is no audit system of any kind which would allow us to track who had access to the files or the purpose of such access. There are no locks on the doors or other visible security for the files. The investigator looked at these circumstances and correctly concluded that, because of them, there was insufficient evidence to determine whether the Letter was improperly used and disclosed. I look at these circumstances and conclude that the public body did not comply with its responsibilities under the Act to ensure that A.B.'s personal information was not improperly used or disclosed.*

***Elaine Keenan Bengts, NWT Information and Privacy Commissioner,  
Review Recommendation 09-085***

## **Recommendation 10-085**

This was yet another case of a former employee concerned about the improper use or disclosure of his personal information. In this case, the employee had been dismissed during his probationary period. Prior to his dismissal, a letter had been given to him, advising him that there were concerns about his performance and that he was in jeopardy of being dismissed. More than five years later, the former employee was a witness in an administrative tribunal hearing and, while being cross examined by counsel for one of the parties, the letter was presented to him, apparently in an attempt to discredit him as a witness. The Complainant indicated that the only person he had ever shared the letter with was his lawyer at the time of his dismissal. He believed that the letter had been obtained from his personnel file.



In this case, the public body hired an independent consultant to undertake an investigation into how the letter came to be in the possession of someone other than the Complainant or his lawyer. As a result of the investigation, it became clear that the security of old personnel files in this particular office were seriously wanting (in an unlocked room, on open shelving with no controls over who had access to them, and no record kept of who had access to the records). The Complainant's file was found, but it was clearly incomplete. No copy of the letter was on the file. Although no specific conclusions could be reached about how a copy of the letter had found its way into the hands of a third party, a number of recommendations were made to improve the basic security of all personnel files, both active and inactive, in all regions.

The recommendations were accepted.

*There must be changes to the way in which personnel records, active and inactive, are handled and stored by the public body so that the next time someone feels that there has been inappropriate access to, or use or disclosure of personal information, there will be evidence which will assist in determining exactly what happened or did not happen. Only in this way can the Government of the Northwest Territories be fully accountable to its employees.*

***Elaine Keenan Bengts, NWT Information and Privacy  
Commissioner, Review Recommendation 10-085***

## **Recommendation 10-086**

In this case, the Applicant was seeking information about the amount of bonus that was paid out to all senior government employees as well as the amount paid to senior government employees in pay hikes. The public body provided a document which outlined "rolled up" information about how much had been paid, in total, to Deputy Ministers as a group in each of the previous five years. It also provided some information about merit increases. No specific information was provided about any specific or identifiable individual. The Applicant wanted more specific information.



The public body refused to disclose any more specific information because, they said, to do so would be to disclose personal information. They did not refer to section 23 which provides that the disclosure of personal information is prohibited where that disclosure would be an unreasonable invasion of a third party's privacy.

After reviewing all of the information available, including the policy with respect to bonus payments, the IPC determined that the payment of bonus was discretionary in nature and therefore fell under section 23(4) which contemplates that the disclosure of salary ranges and discretionary benefits do not constitute an unreasonable invasion of privacy. The IPC therefore recommended that the Applicant be provided with a list of Deputy Ministers (by position) for each of the years in question, along with a reasonable range of pay for that position, and a range of salary increases for that position for the year and a range for the amount of merit increases for the year. It was also recommended that the specific bonus paid to each Deputy Minister, by position, for each year. A further recommendation was made that the Legislative Assembly consider an amendment to the *Access to Information and Protection of Privacy Act* so as to provide for pro-active disclosure of the salaries and bonuses paid to employees earning more than \$80,000.00 per annum.

The recommendations were not accepted.

*Most Canadian jurisdictions have begun to provide routine disclosure of this kind of information for all employees who make more than a certain amount of money each year. That information is posted and available publicly. The Government of the Northwest Territories, however, has been jealous of that information, particularly when it comes to the amount of bonuses paid to senior employees.*

***Elaine Keenan Bengts, NWT Information and Privacy Commissioner, Review Recommendation 10-086***





## Recommendation 10-087

In this case, the Complainant was an employee of the health system in Yellowknife. He was also a patient and his patient medical records were maintained in one of the medical clinics in Yellowknife. The Complainant was not an employee of the medical clinic in which his medical records were kept. At some point the Complainant became aware that his clinical records were in the possession of his supervisor. He had never provided his consent for his supervisor to have access to his clinical file and there was no medical reason for his supervisor to have those records.

In response to the complaint, the public body hired the services of an independent contractor to investigate the allegations made. No specific findings could be conclusively reached by the investigator. Based on the information provided, however, the IPC found that it was more likely than not that the Complainant's records were improperly in the hands of his supervisor.

Upon completion of the investigation and review, the IPC expressed concerns about many aspects of the case, including how patient records in one office ended up in an entirely different office and, despite a fairly thorough investigation, it could not be determined how that happened. The IPC recommended that an audit be done of the security of patient files in all clinics and all health authorities in the Northwest Territories, looking at the physical security of files as well as policies and practice.

The recommendations made were accepted.

*However she got them, the fact that the supervisor had her employee's personal health records in her possession in her desk is clearly contrary to the law, .... This was not merely a breach of policy, but a breach of the law. Responsibility and accountability for this breach must be addressed.*

***Elaine Keenan Bengts, NWT Information and Privacy  
Commissioner, Review Recommendation 10-087***



## LOOKING AHEAD

Each Annual Report issued by this office has had recommendations for change with a view to keeping the Act effective and efficient. Many of these recommendations have been made many times. I stand by each of those recommendations. However, rather than repeat them yet again, this year I will concentrate on newer and more recent recommendations for change, and simply mention those that are outstanding from previous years.

### 1. General Review of the Access to Information and Protection of Privacy Act

This is a repeat recommendation, but one that I will not relegate to the general repeated recommendations at the end of this section. The *Access to Information and Protection of Privacy Act* has now been in force for thirteen years. Most Canadian jurisdictions, including some whose legislation is newer than ours, have undertaken a general review of their Access and Privacy legislation to address new realities and to fix weaknesses and areas requiring clarification. There is a need to evolve as the world changes. The increasing ability to retain ever greater amounts of information should bring with it increasing vigilance. I would, therefore, recommend that a review of the Act be placed on the legislative agenda, with a view to looking at whether or not its provisions are adequate to meet the challenges of 21st century technologies and to addressing some of the issues which have been raised in my Annual Reports over the years.

### 2. A Review of the Regulations attached to the Act, in particular, the fee schedule.

In Review Recommendation #09-175, the interpretation of the fee schedule came directly before me and it became quite obvious that there are problems in the wording of some of the line items for which fees can be assessed which make them difficult to interpret. Quite apart from the difficulties in reconciling some of the line items, in this particular case the public body, in my opinion, used the fee provisions in a clear attempt to limit the right of an individual to chal-



challenge the policies of the public body, assessing a fee that wildly overestimated at \$7,500.00. The fee provisions should never create a situation in which it is financially impossible for the public to gain access to public records and the Regulations should address this.

### 3. The Role of the Information and Privacy Commissioner

This, too, is a recommendation outstanding from last year.

At the moment, the Information and Privacy Commissioner role is filled on a part time "as needed" basis. This creates a situation which the IPC becomes purely reactive, rather than proactive. I am convinced that there is a need for the office to be able to address issues that arise outside of the review process and activities that the office could, and should, be participating in to strengthen the ideals and objectives of the legislation. For example, it would, I think, be appropriate for this office to be able to contribute more significantly to "Right to Know Week", celebrated annually at the end of September throughout the country. I often feel, as well, that I do not have the time necessary to devote to keeping informed about the issues, particularly on the privacy side of the equation. Because of the pace of technological change, it takes a significant commitment of time to stay abreast of developments as they relate to privacy issues, but that time is often not available when the position is "part time". It therefore becomes more and more difficult to maintain an appropriate level of expertise on some of the privacy issues. One of the mandates of the Information and Privacy Commissioner is to provide a public education component. This aspect of the office is not being met at all because of the shortage of time to develop and deliver effective resources. Finally, and perhaps most importantly, new Health Privacy legislation is being contemplated and, if passed in the next few years, this will create a significantly larger workload for the IPC, assuming that this office will be given the oversight functions under that legislation.

It is, therefore, my recommendation that consideration be given to making the Information and Privacy Commissioner position a true half-time position, mandating at least nineteen hours per week, with a view to increasing that to a true full time position if and when the Health Privacy legislation comes into effect. This is not a "legislative" issue, as the Act requires only that there be an Information and Privacy Commissioner. It is, however, an issue which must be re-



viewed in terms of whether or not the mandate can be effectively met by the current approach. The reality is that the time commitment necessary to do an adequate job is growing and eventually it will be necessary to expand the resources dedicated to the office.

#### 4. Pro-Active Disclosure or Access by Design

A number of Requests for Review which have come to this office where the request has been for information about bonuses paid to government employees or the employees of government agencies. There has been great resistance to providing this information. Although the *Access to Information and Protection of Privacy Act* prohibits the disclosure of personal information, the disclosure of which would be an unreasonable invasion of privacy, the Act also specifically provides that the payment of discretionary amounts is not protected from disclosure. There is definitely a fine line that must be drawn between the individual's right to have his/her income information protected and the right of the public to know how the government is spending its money, particularly when these types of payments are often made only to senior management. Many Canadian jurisdictions now automatically post not only the amounts paid by way of bonus, but the income of every civil servant who earns over a specified amount. In Nova Scotia, that amount is \$25,000.00. In Alberta, the salaries and benefits for Alberta Government senior officials are published annually pursuant to an Order in Council and includes base salary, vacation payouts, bonuses and all benefits. In Newfoundland and Labrador, salary details, including bonuses of all public service employees are readily available on request. In Ontario, legislation requires the proactive disclosure of salaries over \$100,000. This includes all payments to civil servants, including bonuses, benefits, severance payments. In BC, public bodies are required to disclose, on an annual basis, salaries of all their employees who earn over \$75,000 per year as part of its financial accounts. Both Saskatchewan and Manitoba publishes all public sector salaries over \$50,000.00 in the Public Accounts for the province.

It seems to me that the public is entitled, at the very least, to know how much the government and its agencies are paying its senior employees by way of bonus, even if that information is provided in terms of a "range". Furthermore, there should be no need for anyone to ask for this information. It should be publicly available. I recommend that all public bodies be required to disclose bonuses paid to their employees, expressed in terms of a range of



\$1,000.00. Furthermore, consideration should be given to creating legislation requiring the proactive disclosure of the salaries paid to all senior government employees and senior management of all public agencies.

## 5. Outstanding Recommendations

The following are important recommendations outstanding from previous years:

- a) the inclusion of municipalities as public bodies under the *Access to Information and Protection of Privacy Act*;
- b) increased focus on electronic records management and the significant challenges cataloguing, organizing and preserving electronic records, while maintaining a reasonable ability to access it, with an emphasis on the control and preservation of e-mail communications
- c) more must be done to educate our children and to provide them with the knowledge they need to protect themselves while they work in the wired world, not only from the obvious risks of pedophiles and identity theft, but also from the less obvious and perhaps more insidious risks that lurk on line. There is a need to add this kind of education to the school curriculum, starting in the first grade.

*As we move into a more mature business-as-usual phase, public sector culture must continue to shift in favour of openness being the norm. There is no need to wait for requests. These can be sporadic, burdensome and disruptive. I have frequently advocated the 'crown jewels' approach - public bodies need to show they recognise the imperative of accountability (and make lives easier for themselves) by identifying what absolutely has to be kept secret and then proactively publishing other official information as a matter of routine.*

**Richard Thomas**  
**UK Information and Privacy Commissioner**



- d) the need for clear and strict written policies to govern the security of electronic records or the apparatus which carry them, including lap tops, smart phones, flash drives and other mass storage devices.
- e) the inclusion of a provision in the Act which would give the Information and Privacy Commissioner the discretion to expand the limitation period for seeking a review to an Access to Information request
- f) ensuring that ATIPP co-ordinators have adequate time within their job descriptions to address all Access to Information requests fully and within a reasonable period of time

*The ability to manage and effectively use information is a core skill that needs to be at the centre of any public sector education and training strategy.*

***Hon. John Reid  
Information Commissioner of Canada  
Annual Report 2002/2003***



## Appendix 1

## Right-to-Know Law Gives India's Poor a Lever

By LYDIA POLGREEN

New York Times

June 28/2010

BANTA, India — Chanchala Devi always wanted a house. Not a mud-and-stick hut, like her current home in this desolate village in the mineral-rich, corruption-corroded state of Jharkhand, but a proper brick-and-mortar house. When she heard that a government program for the poor would give her about \$700 to build that house, she applied immediately.

As an impoverished day laborer from a downtrodden caste, she was an ideal candidate for the grant. Yet she waited four years, watching as wealthier neighbors got grants and built sturdy houses, while she and her three children slept beneath a leaky roof of tree branches and crumbling clay tiles.

Two months ago she took advantage of India's powerful and wildly popular Right to Information law. With help from a local activist, she filed a request at a local government office to find out who had gotten the grants while she waited, and why. Within days a local bureaucrat had good news: Her grant had been approved, and she would soon get her check.

Ms. Devi's good fortune is part of an information revolution sweeping India. It may be the world's largest democracy, but a vast and powerful bureaucracy governs. It is an imperial edifice built on feudal foundations, and for much of independent India's history the bureaucracy has been largely unaccountable. Citizens had few means to demand to know what their government was doing for them.

But it has now become clear that India's 1.2 billion citizens have been newly empowered by the far-reaching law granting them the right to demand almost any information from the govern-



ment. The law is backed by stiff fines for bureaucrats who withhold information, a penalty that appears to be ensuring speedy compliance.

The law has not, as some activists hoped, had a major effect on corruption. Often, as in Ms. Devi's case, the bureaucracy solves the problem for the complaining individual, but seldom undertakes a broader inquiry.

Still, the law has become part of the fabric of rural India in the five years since it was passed, and has clearly begun to tilt the balance of power, long skewed toward bureaucrats and politicians.

"The feeling in government has always been that the people working in government are the rulers, and the people are the ruled," said Wajahat Habibullah, the central government's chief information commissioner. "This law has given the people the feeling that the government is accountable to them."

Rajiv Gandhi, a former prime minister, once said that only 15 percent of spending on the poor actually reached them — the rest was wasted or siphoned off.

That figure may have changed in the decades since he uttered it, but few Indians doubt that a good chunk of the roughly \$47 billion budgeted this fiscal year to help impoverished citizens is lost.

India's Right to Information law has given the poor a powerful tool to ensure they get their slice of that cake. The law, passed after more than a decade of agitation by good-government activists, has become embedded in Indian folklore. In the first three years the law was in effect, two million applications were filed.

Jharkhand is an eastern Indian state where corruption and incompetence are rife, fueled by mineral wealth and the political chaos that has gripped the state since it was carved out of the state of Bihar in 2000. Here the rural poor are using the law to solve basic problems. Their success stories seem like the most minor of triumphs, but they represent major life improvements for India's poorest.





In one village near Banta, a clinic that was supposed to be staffed full time by a medical worker trained to diagnose ailments like malaria and diarrhea and provide care to infants and expectant mothers had not been staffed regularly for years. A local resident filed a request to see worker attendance records. Soon the medical worker started showing up regularly.

The worker, Sneha Lata, an assistant midwife whose government salary is \$250 a month, denied that she had been neglecting her post. She said the information law was a nuisance. "Because of this law I have to listen to all these complaints," she said. But with villagers now watching, she dares not miss work.

In a nearby hut, Ramani Devi sewed a blanket for a grandson born nine days earlier. In years past she would have been in the fields, toiling for a handful of change to make ends meet. As an elderly widow, Ms. Devi (no relation to Chanchala Devi) knew she was entitled to a \$9 monthly government pension. That may not sound like much, but in a rural village, it is the difference between eating and starving.

Middlemen at the government office demand bribes of \$20 to direct applications to the right bureaucrat, and many people ineligible for pensions were collecting them. When a local activist filed a request to find out which villagers were receiving pensions, Ms. Devi, who is a Dalit, formerly known as an untouchable, finally got her pension. Now she proudly shows off her savings account passbook.

Simply filing an inquiry about a missing ration card, a wayward pension application or a birth certificate is nowadays enough to force the once stodgy bureaucracy to deliver, activists here say.

But a more responsive bureaucracy is not necessarily less corrupt.

Sunil Kumar Mahto, 29, an activist in Ranchi, Jharkhand's capital, said he quickly learned that using the law to expose corruption was pointless. He gave the example of a road project. "The money was spent, but there was no road," Mr. Mahto said.



When he applied to find out what had happened, new money was allocated and the road was ultimately built. But no action was taken against whoever had pocketed the original money.

"The nexus of politicians, contractors and bureaucrats is very strong here," Mr. Mahto explained. "To get action against someone is very difficult."

Some critics wonder if the law is simply a pressure valve that allows people to get basic needs addressed without challenging the status quo. "It has been very successful in rooting out petty corruption," said Venkatesh Nayak of the Commonwealth Human Rights Initiative. "But our accountability mechanisms are weak, and transparency has no purpose without accountability."

But Shekhar Singh, an activist who fought for passage of the law, said that in a nation recovering from centuries of colonial and feudal oppression, fighting corruption was secondary.

"Our main objective was to empower citizens," Mr. Singh said. "This law has done that — given the people the power to challenge their government. That is no small thing."

Hari Kumar contributed reporting.



**NORTHWEST  
TERRITORIES  
INFORMATION  
AND PRIVACY  
COMMISSIONER**

5015 - 47th Street  
P.O. Box 262  
Yellowknife, NT  
X1A 2N2

Le 25 octobre 2010

Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest  
C. P. 1320  
Yellowknife NT  
X1A 2L9

À l'attention de : M. Tim Mercer  
Greffier de l'Assemblée législative

Objet : Présentation du rapport annuel

Monsieur,

J'ai l'honneur de déposer mon rapport annuel devant l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest pour la période du 1er avril 2009 au 31 mars 2010.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations les plus distinguées.

Elaine Keenan Bengts  
Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée  
Territoires du Nord-Ouest



## INDEX

### Page

<b>MESSAGE DE LA COMMISSAIRE</b>	46
<b>LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION ET LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE</b>	50
Histoire de la Loi	50
Qu'est-ce que l'accès à l'information?	50
Qu'est-ce que la protection de la vie privée?	51
Qui est visé par la Loi?	51
Quel est le rôle de la commissaire à l'information et à la protection de la vie privée?	52
Comment les dispositions sur l'accès à l'information s'appliquent-elles?	53
Quel type d'information ne doit pas être divulgué?	54
Corriger des renseignements personnels	54
De quels pouvoirs dispose la commissaire à l'information et à la protection de la vie privée?	55
Protection de la vie privée	56
Que se passe-t-il en cas de plaintes pour atteinte à la vie privée?	56
Demandes de révision	56
Bilan de l'année	58
<b>PROCESSUS D'UNE DEMANDE D'ACCÈS À L'INFORMATION</b>	59
<b>RECOMMANDATIONS RELATIVES AUX DEMANDES DE RÉVISION</b>	60
Recommandation relative à la demande de révision n° 09-074.1	60
Recommandation relative à la demande de révision n° 09-075	61
Recommandation relative à la demande de révision n° 09-076	62
Recommandation relative à la demande de révision n° 09-077	63
Recommandation relative à la demande de révision n° 09-078	65
Recommandation relative à la demande de révision n° 09-079	66



	<b>PAGE</b>
Recommandation relative à la demande de révision n° 09-080	67
Recommandation relative à la demande de révision n° 09-080.1	68
Recommandation relative à la demande de révision n° 09-081	68
Recommandation relative à la demande de révision n° 09-082	70
Recommandation relative à la demande de révision n° 09-083	70
Recommandation relative à la demande de révision n° 09-084	72
Recommandation relative à la demande de révision n° 10-085	73
Recommandation relative à la demande de révision n° 10-086	75
Recommandation relative à la demande de révision n° 10-087	76
<b>REGARD VERS L'AVENIR</b>	<b>78</b>
<b>ANNEXE 1 - La loi sur l'accès à l'information donne une marge de manœuvre aux pauvres de l'Inde</b>	<b>84</b>



## MESSAGE DE LA COMMISSAIRE

*L'information du secteur public est une ressource publique. Sous réserve de restrictions limitées, elle appartient aux Canadiens. Le droit d'avoir accès à l'information gouvernementale est le préalable absolu de la transparence, de la reddition des comptes et de la participation de la population. Dans une économie du savoir, l'information du secteur public est indispensable à l'épanouissement de rapports de collaboration entre les organismes du secteur public, les particuliers et les entreprises et à la possibilité d'innover dans tous les secteurs.*

***Suzanne Legault, commissaire à l'information au Canada par intérim***

Le temps est venu.

Il est temps de procéder à un examen complet de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*. Il s'est écoulé environ treize années depuis l'entrée en vigueur de la Loi. Au cours de ces treize années, on lui a apporté quelques modifications, dont la plus importante est l'ajout du pouvoir de surveillance relativement aux plaintes pour atteinte à la vie privée. Toutefois, au fil des ans, ce Commissariat a fait de nombreuses autres recommandations de modifications et de changements à la Loi qui sont restés lettre morte. Une nouvelle loi sur la protection des renseignements médicaux est en cours d'élaboration. Il semble qu'elle s'inspire à plusieurs égards de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*. Il est, bien entendu, approprié et raisonnable de prévoir une certaine uniformité entre ces deux lois. Toutefois, le problème est que les points faibles de la loi actuelle seront reproduits dans la nouvelle loi, même si des recommandations de modifications ont été faites. De plus, le monde d'aujourd'hui est bien différent de ce qu'il était il y a quinze ans, lorsque la première loi a été adoptée. La technologie a changé nos façons de faire d'une manière fondamentale. On ne crée plus chaque dossier sur papier. Le courriel, qui en était à ses balbutiements comme moyen de communication il y a 15 ans, est désormais notre principal mode de communication les uns avec les autres. Nous avons désormais la capacité de conserver économiquement et de mani-



puler électroniquement d'extraordinaires quantités de données. C'est là une capacité qui n'existait tout simplement pas il y a quinze ans. Les technologies mobiles sont omniprésentes et il s'en crée de nouvelles encore plus puissantes tous les jours. Toutes ces nouvelles technologies ont créé de nouveaux défis, non seulement pour ce qui est de respecter les obligations de protection de la vie privée en vertu de la Loi, mais aussi en matière de tâches simples comme la tenue de dossiers et la gestion de l'information.

Il est donc temps de procéder à un examen, pour veiller à ce que notre loi évolue avec la législation en vigueur dans le reste du pays et avec les nouvelles technologies, tout en maintenant les buts généraux de la Loi, qui sont de rendre le gouvernement plus ouvert, transparent et responsable et les fonctionnaires explicitement redevables, devant le public des Territoires du Nord-Ouest, de la protection des renseignements personnels de celui-ci.

Chaque année, l'importance d'une *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* qui soit sévère augmente. La Loi donne aux citoyens ordinaires un moyen véritablement efficace de contester l'ouverture et la responsabilisation de notre gouvernement. Un gouvernement responsable est meilleur, plus juste et plus efficace. Le fait de pouvoir contester le gouvernement entraîne la possibilité d'orienter les politiques et d'obliger le gouvernement à être plus attentif à ce que le public des Territoires du Nord-Ouest considère important. La capacité de demander et de recevoir de l'information aide le gouvernement à se rappeler qu'il agit au nom du public et non pas en dépit de celui-ci. J'ai joint, en annexe à ce rapport annuel, un article paru dans le *New York Times* du 28 juin 2010. Il illustre bien, à un niveau fondamental, combien une loi sur l'accès à l'information peut être importante et efficace.

Cette année, le Commissariat s'est penché sur de nombreux problèmes importants d'atteinte à la vie privée. Nous vivons à une époque où l'information – celle de nature personnelle, en particulier – est un bien précieux et les gouvernements veulent l'utiliser à d'autres fins que celles qui étaient prévues. Cela est ressorti lorsqu'un des districts scolaires de Yellowknife a commencé à utiliser des renseignements sur les contribuables et les districts scolaires auxquels ils versaient leurs taxes afin de tenter de leur faire changer le nom des districts scolaires bénéfici-



ciant de ces fonds. C'est là une utilisation qui n'est manifestement pas permise. En règle générale, les gouvernements colligent de plus en plus de renseignements personnels sur chaque individu qui habite dans une collectivité ou y travaille. Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest n'échappe pas à cette règle.

Comme on l'a souligné lors d'une réunion internationale récente de commissaires à la protection de la vie privée :

La protection des renseignements personnels des citoyens est essentielle dans toute société, au même niveau que la liberté de presse ou de circuler. Comme nos sociétés dépendent de plus en plus de l'utilisation des technologies d'information, et que les renseignements personnels sont colligés ou générés à une échelle grandissante, il est devenu plus essentiel que jamais de respecter convenablement les libertés individuelles et les autres intérêts légitimes des citoyens.

Communiqué conjoint de la Conférence internationale des commissaires à la protection des renseignements et de l'information, Londres, 2006

Les renseignements sur notre état de santé constituent possiblement l'information personnelle dont la divulgation nous fait exercer la plus grande prudence. Comme mentionné auparavant, les Territoires du Nord-Ouest sont en train d'élaborer une législation qui établira les règlements visant la collecte, l'utilisation et la divulgation des renseignements médicaux à l'échelle du système de santé et en prévision de l'avènement des dossiers de santé interopérables. Il s'agit d'un développement positif. Toutefois, ne disposer que d'une législation ne suffira pas. Cette année, nous avons traité de nombreuses préoccupations découlant de la collecte, de l'utilisation ou de la divulgation inappropriée de renseignements médicaux personnels. À trois occasions différentes, des renseignements médicaux personnels ont été télécopiés au mauvais numéro. À une occasion, les renseignements médicaux personnels d'un individu ont été utilisés et divulgués à tort. Dans un autre cas, les renseignements médicaux personnels d'un





individu ont été découverts à un endroit où ils n'auraient jamais dû se trouver et il a été impossible de retracer comment ils y étaient arrivés. L'existence de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* aurait dû avoir prévenu chacun de ces incidents. Mais cela n'a pas été le cas. Il est nécessaire de revoir les politiques et les procédures en matière de protection de la vie privée et de rester au fait des problèmes de protection de la vie privée et de sécurité, pour que ces types de manquements ne se reproduisent plus jamais. Je sais que les individus avec qui je travaille dans le système de la santé lorsque ces incidents se produisent sont tout à fait conscients de ces problèmes et travaillent dur pour pallier les lacunes et changer les politiques, afin que ces mêmes types de manquements ne se produisent plus. Toutefois, je suis préoccupée par le fait que d'autres personnes travaillant dans ce système ne semblent pas comprendre la situation. Les erreurs continuent à se produire et, apparemment, avec une fréquence accrue. Il faut en faire davantage, au sein du système de santé, pour s'assurer que nos dossiers médicaux soient en sûreté et ne soient pas utilisés ou divulgués à tort.

*La surveillance généralisée est extrêmement problématique pour la démocratie. Cela étant, répéter que ceux qui n'ont rien à cacher n'ont rien à craindre ne résout rien et contribue à désigner les mauvais responsables : il incombe en effet aux États de justifier les atteintes qu'ils portent au droit au respect de la vie privée.*

*Thomas Hammarberg, commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe*



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

### **HISTORIQUE DE LA LOI**

La *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* des Territoires du Nord-Ouest (la Loi) est entrée en vigueur le 31 décembre 1996. Elle a force exécutoire sur tous les ministères et organismes du gouvernement territorial et établit les règles visant la façon dont les organismes publics peuvent colliger, utiliser et divulguer les renseignements personnels. Elle décrit aussi le processus que doit suivre le public pour avoir accès aux documents du gouvernement. Le Commissariat à l'information et à la vie privée a été créé par la législation pour donner des conseils indépendants et examiner les questions qui découlent de la mise en application et de l'interprétation de la Loi. La commissaire à l'information et à la protection de la vie privée est une représentante indépendante de la législature et est nommée par le commissaire des Territoires du Nord-Ouest, sur la recommandation de l'Assemblée législative. Elle rend des comptes à l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest par le truchement de rapports annuels et de présentations devant le Comité permanent des priorités et de la planification. En tant que représentante indépendante, elle ne peut être destituée qu'en « raison de son empêchement » sur la recommandation de l'Assemblée législative.

### **QU'EST-CE QUE L'ACCÈS À L'INFORMATION?**

Le terme « accès à l'information » désigne le droit d'accès, pour le public, aux documents généraux portant sur les activités du gouvernement, allant des domaines de l'administration et du fonctionnement à ceux de la législation et des politiques. Cela joue un rôle fondamental dans le maintien de la responsabilisation du gouvernement envers le public des Territoires du Nord-Ouest et donne à ce dernier un moyen de s'assurer que le gouvernement demeure ouvert et transparent. En vertu de la Loi, le public a le droit de consulter tous les « dossiers » en la possession ou qui relèvent d'un organisme public. La Loi indique aussi le processus à suivre pour



faire de telles demandes. Certains documents sont protégés de la divulgation, mais les exceptions sont strictes et limitées. La plupart des exceptions servent à protéger les droits concernant la vie privée des individus, à permettre aux représentants élus de rechercher et d'élaborer une politique et au gouvernement de diriger les « affaires » du gouvernement. La Cour suprême du Canada a clairement statué que les exceptions à la divulgation prévues dans la législation sur l'accès à l'information devraient être interprétées rigoureusement, pour allouer le plus grand accès possible aux documents du gouvernement.

## QU'EST-CE QUE LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE?

Comme le laisse entendre son nom, la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* comprend aussi des règles visant à protéger la vie privée des individus. En raison de sa nature même, le gouvernement collige et conserve d'importants volumes de renseignements sur les individus. Si vous fréquentez une école, consultez un médecin, obtenez un permis de conduire, faites une demande de permis de pêche ou faites d'autres transactions avec le gouvernement, le processus comprend habituellement la collecte et la rétention de renseignements sur votre compte en tant qu'individu de la part de l'organisme gouvernemental. La Loi prévoit des règles à suivre quant au moment et à la manière dont les organismes publics peuvent colliger vos renseignements personnels, les fins auxquelles ils peuvent utiliser ces renseignements lorsqu'ils les ont colligés et les modalités à respecter pour la divulgation de ces renseignements à un autre organisme public ou au public. La Loi prévoit aussi un mécanisme donnant aux individus le droit de voir les renseignements à leur sujet qui sont en la possession d'un organisme gouvernemental et de corriger ces renseignements.

## QUI EST VISÉ PAR LA LOI?

La *Loi sur l'accès à l'information et la vie privée* s'applique à tous les ministères du gouvernement, et à la plupart des organismes, des conseils et des commissions qu'il a établis. Le gouvernement compte actuellement trente-huit organismes publics, dont treize ministères et vingt-cinq autres organismes publics. La liste complète des organismes publics qui doivent se



conformer à la Loi se trouve dans le site Web du ministère de la Justice, sous la rubrique *Access to Information and Protection of Privacy* (Accès à l'information et protection de la vie privée). Toute personne, qu'elle vive aux Territoires du Nord-Ouest ou dans une autre région du monde, peut demander l'accès à un document du gouvernement. Dans certains cas, toutefois, il faut acquitter des frais peu élevés (25,00 dollars) pour présenter une demande d'accès à un document du gouvernement.

## QUEL EST LE RÔLE DE LA COMMISSAIRE À L'INFORMATION ET À LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE?

Le rôle de la commissaire à l'information et à la protection de la vie privée est d'examiner, de manière indépendante et non partisane, les décisions prises par les organismes publics des Territoires du Nord-Ouest au sujet des demandes d'accès à l'information présentées en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* et des plaintes pour atteinte à la vie privée. La commissaire a également l'obligation officieuse de faire des commentaires et de suggérer des politiques et d'autres changements visant à garantir la sécurité et la protection des renseignements personnels d'individus que possède le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest.

*Le gouvernement ne devrait pas conserver des renseignements personnels pour la simple raison que des fonctionnaires pourraient être embarrassés par leur divulgation, parce que des erreurs et des échecs pourraient être révélés ou à cause de peurs spéculatives ou abstraites, selon sa note de service aux directeurs des départements et agences.*

*Président Barack Obama, 22 janvier 2009, note de service aux directeurs des départements et agences*



## COMMENT LES DISPOSITIONS SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION S'APPLIQUENT-ELLES?

Pour obtenir un document d'un organisme public, il faut en faire la demande par écrit et l'acheminer à l'organisme public duquel on souhaite obtenir l'information. Si l'organisme public qui reçoit la demande ne possède pas les documents demandés, il a l'obligation catégorique d'acheminer la demande à l'instance appropriée.

Bien que des formulaires soient disponibles, les demandes de renseignements n'ont pas à être présentées sur aucun formulaire particulier. La seule exigence est que la demande soit faite par écrit. Cela comprend une demande faite par courriel, mais une telle demande pourrait ne pas être considérée comme étant complète avant que l'organisme public ne reçoive confirmation arborant la signature du requérant. Des droits de 25,00 dollars s'appliquent aux demandes de renseignements, sauf si l'information demandée correspond aux données personnelles du requérant. Dans de tels cas, aucun droit ne s'applique, bien que des droits puissent être exigés pour copier des documents dans certaines circonstances.

À la réception d'une demande de renseignements, l'organisme public a l'obligation de déterminer tous les documents éclairants pour la demande. Une fois que tous les documents éclairants sont déterminés, ils sont examinés pour établir s'il y a des documents ou des parties de documents qui ne devraient pas être divulgués pour une raison ou pour une autre. L'organisme public doit s'efforcer de fournir au requérant le plus de renseignements possible, tout en respectant les exceptions de divulgation limitées qui sont désignées dans la Loi. Dans la plupart des cas, cette réponse doit être fournie dans les 30 jours suivant sa réception. L'organisme public peut, toutefois, prolonger le délai concernant la réponse dans certaines circonstances, à condition d'informer le requérant du délai et de son motif.

Si la réponse n'est pas reçue dans le délai imposé par la Loi, ou si la réponse reçue n'est pas satisfaisante, le requérant peut demander à la commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de réviser la décision.



## QUEL TYPE D'INFORMATION NE DOIT PAS ÊTRE DIVULGUÉE?

La Loi prévoit des exceptions de divulgation obligatoires et discrétionnaires. Par exemple, lorsque la divulgation constituerait une atteinte déraisonnable à la vie privée d'un tiers, il est interdit à l'organisme public de divulguer un document. D'un autre côté, certaines de ces exceptions sont discrétionnaires. Dans ce cas, l'organisme doit considérer les pour et les contre de la divulgation d'un document, user de sa discrétion pour déterminer s'il faut divulguer le document ou non, tout en gardant à l'esprit les fins de la Loi et la force du pouvoir de la cour qui exige que les organismes pêchent plutôt par l'excès de divulgation. Par exemple, un organisme public peut, à sa discrétion, divulguer des renseignements ou refuser de le faire, dans les cas de possibilité vraisemblable que la divulgation puisse être préjudiciable à un cas d'application de la loi.

*La législature a imposé une obligation positive aux organismes publics afin qu'ils divulguent de l'information, sauf s'ils sont en mesure d'avancer une raison claire et légitime justifiant de la dissimuler. En outre, la loi impose carrément le fardeau de la preuve selon lequel toute information qui est dissimulée est faite de façon appropriée et conformément à la loi au responsable d'un organisme public.*

*Terre-Neuve-et-Labrador, Rapport du Commissariat à la protection de la vie privée 2005-2006*

## CORRIGER DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

Toute personne a le droit de demander des renseignements à son sujet. Si un individu découvre des renseignements qui le concernent dans un dossier du gouvernement et qu'il croit que ces renseignements sont trompeurs ou incorrects, il peut faire une demande par écrit pour corriger l'erreur. Même si l'organisme public ne consent pas à changer les renseignements, une note doit être inscrite au dossier pour lequel l'individu a demandé une correction.



## DE QUELS POUVOIRS DISPOSE LA COMMISSAIRE À L'INFORMATION ET À LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE?

En matière de problèmes d'accès à l'information, la commissaire à l'information et à la protection de la vie privée n'a généralement pas le pouvoir d'émettre des ordonnances exécutoires. Dans la plupart des cas, son rôle s'apparente plus à celui d'un protecteur du citoyen. Après avoir enquêté sur une demande de révision, elle évalue les décisions prises par l'organisme public sur les documents qui ont été divulgués et qui ne l'ont pas été. Elle fait ensuite des recommandations selon ses constats. Ses recommandations sont acheminées au responsable de l'organisme public en cause. Une copie de ces recommandations est également envoyée au requérant. Le responsable de l'organisme public doit ensuite prendre une décision sans appel sur la manière dont le gouvernement traitera l'affaire. Au bout du compte, si la personne qui voulait accéder à des renseignements n'est pas satisfaite de la décision de ce responsable, le recours est de faire appel à la Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest, qui tranchera définitivement la question.

*Alors que nous évoluons vers une phase mieux rodée du traitement des cas, la culture du secteur public doit continuer à pencher en faveur de l'ouverture en tant que norme. Il est inutile d'attendre les demandes. Celles-ci peuvent être sporadiques, coûteuses et perturbatrices. J'ai souvent défendu l'approche des « joyaux de la Couronne » selon laquelle les organismes publics ont besoin de montrer qu'ils reconnaissent l'impératif de la responsabilité (et de se faciliter la vie) en déterminant ce qui doit absolument être gardé secret et en publiant ensuite leurs renseignements officiels de façon proactive et systématique.*

*Richard Thomas, commissaire à l'information et à la protection de la vie privée du RU, Rapport annuel 2009*



## PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE

La Partie II de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* décrit les règles que doivent respecter les organismes publics pour la collecte des renseignements personnels, la manière dont ces renseignements peuvent être utilisés lorsqu'ils ont été colligés, ainsi que les modalités de la divulgation à des tiers. La Loi exige aussi que les organismes publics s'assurent de maintenir des mesures de sécurité adéquates pour veiller à ce que les renseignements personnels dont ils font la collecte ne puissent être consultés par le personnel non autorisé. Cette partie de la Loi stipule aussi le mécanisme selon lequel les individus peuvent demander au gouvernement d'apporter des corrections à leurs renseignements personnels lorsqu'ils estiment qu'une erreur a été commise.

## QUE SE PASSE-T-IL EN CAS DE PLAINTE POUR ATTEINTE À LA VIE PRIVÉE?

À la réception d'une plainte pour atteinte à la vie privée, la commissaire à l'information et à la protection de la vie privée fera enquête sur la question. Lorsqu'elle a terminé son enquête, la commissaire produit un rapport qui fait état de ses conclusions sur le caractère justifié ou non de la plainte et qui énonce des recommandations à l'intention de l'organisme public sur l'amélioration du processus et des procédures visant à augmenter la sécurité et la protection de la vie privée à l'interne. L'organisme public dispose de 90 jours pour répondre, à compter de la date des recommandations. La décision de l'organisme public, pour ce qui est d'accepter ou non les recommandations, est finale.

## DEMANDES DE RÉVISION

En vertu de l'article 28 de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, une personne qui a demandé des renseignements auprès d'un organisme public, ou un tiers qui





peut être touché par la divulgation des renseignements par un organisme public, peut s'adresser à la commissaire à l'information et à la protection de la vie privée pour demander une révision de la réponse de l'organisme public par rapport à cette demande d'accès. Cela comprend les décisions concernant la divulgation de documents, les corrections apportées aux renseignements personnels, les prorogations de délai et les droits. Le but de ce processus est d'assurer une solution impartiale et non partisane aux fins de révision et de surveillance indépendantes des décisions prises par des organismes publics au sujet des questions d'accès à l'information.

En vertu de la Loi, une demande de révision doit être faite par écrit au Commissariat à l'information et à la protection de la vie privée dans les 30 jours suivant la réception d'une décision d'un organisme public. Aucun droit n'est exigible pour une demande de révision.

Lorsque la commissaire à l'information et à la protection de la vie privée reçoit une demande de révision, elle prend des mesures pour déterminer quels documents sont concernés et obtenir une explication de la part de l'organisme public pour connaître le motif de leur décision. Dans la plupart des cas, la commissaire reçoit une copie des documents pertinents de l'organisme public concerné et revoit les documents en litige.

Dans certains cas, il peut être nécessaire que la commissaire se présente au bureau du gouvernement pour examiner les dossiers de l'organisme public en personne.

D'une façon générale, le Commissariat fait d'abord une tentative pour obtenir une solution satisfaisante par médiation pour toutes les parties. Dans bon nombre de cas, la médiation suffit pour satisfaire les parties. Toutefois, si une résolution par médiation ne semble pas possible, la question passe à une révision plus en profondeur.

Toutes les parties concernées, y compris l'organisme public, ont la possibilité de faire des demandes par écrit concernant les problèmes.



## BILAN DE L'ANNÉE

Durant l'exercice 2009-2010, le Commissariat à l'information et la protection de la vie privée a ouvert 21 dossiers, soit six dossiers de plus que l'exercice précédent. Ces dossiers appartiennent aux catégories suivantes :

a)	Plaintes pour atteinte à la vie privée	8
b)	Demandes de révision de décisions relatives à l'accès à l'information	7
c)	Décisions sur les refus présumés	2
d)	Article 59 (article sur les infractions)	1
e)	Demande de révision de droits	1
f)	Demande de commentaires	1
g)	Question administrative	1

Treize des dix-neuf demandes de révision reçues ont été résolues sans nécessiter de recommandation formelle, soit par une démarche de médiation informelle du Commissariat, soit par abandon de la demande ou parce que la demande était prématurée.

Aucun organisme public n'a été visé par un nombre important de plaintes. Toutefois, le ministère de la Santé et des Services sociaux, ainsi que diverses administrations de la santé, ont fait l'objet de sept dossiers, alors que le ministère de l'Éducation, de la Culture et de Formation, le Collège Aurora et diverses commissions scolaires étaient visés par six dossiers.

En 2010, le Commissariat à l'information et à la vie privée a émis quinze recommandations de révision. Cela représente plus du double de celles émises durant l'exercice précédent.

*Qu'ils utilisent leur BlackBerry, détruisent de vieux documents ou éliminent du matériel informatique désuet, les fonctionnaires doivent comprendre que la protection des renseignements personnels est une priorité absolue.*

*Jennifer Stoddart, commissaire à la protection de la vie privée du Canada, Rapport annuel 2009-2010*

# PROCESSUS D'UNE DEMANDE D'ACCÈS À L'INFORMATION

Le requérant fait une demande d'accès à l'information auprès d'un organisme public.

L'organisme public fournit une réponse satisfaisante dans les 30 jours.

L'organisme public ne fournit pas de réponse satisfaisante ou ne répond pas dans les 30 jours.

Le requérant fait une demande de révision à la commissaire à l'information et à la protection de la vie privée.

La commissaire mène une médiation informelle pour résoudre le problème.

Si la médiation réussit, aucune autre mesure n'est prise.

Si la médiation ne réussit pas, on passe à l'étape de la révision officielle.

La commissaire peut décider de passer directement à l'étape de la mesure officielle.

La commissaire informe le requérant et l'organisme public des résultats de sa révision et leur présente des recommandations.

Le responsable de l'organisme public a 30 jours pour informer par écrit le requérant et la commissaire de sa décision concernant les recommandations effectuées.

Le requérant peut interjeter appel de la décision à la Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest.



## RECOMMANDATIONS RELATIVES AUX DEMANDES DE RÉVISION

### Recommandation relative à la demande de révision n° 09-074.1

Il s'agissait d'un ajout à la recommandation relative à la demande de révision n° 09-074. Le problème initial concernait l'étendue des mesures que devait prendre un organisme public pour se conformer à son obligation d'aider le requérant en vertu de la Loi. Plus particulièrement, s'il était nécessaire qu'un organisme public fasse des recherches dans ses copies de sauvegarde de courriels de même que dans ses dossiers ordinaires. En se basant seulement sur les arguments présentés par l'organisme public, la commissaire à l'information et à la protection de la vie privée avait d'abord conclu que l'organisme public, dans ce cas, le ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation, n'avait pas à revoir les copies de sauvegarde des courriels pour trouver des documents éclairants faute de preuve que les documents recherchés existaient vraiment. Après avoir reçu les recommandations relatives à sa demande de révision, le requérant demanda à fournir des renseignements supplémentaires, indiquant qu'il n'avait pas reçu de demande antérieure sollicitant ses pièces justificatives. Le dossier a été rouvert pour y verser les pièces justificatives du requérant. Parmi celles-ci se trouvait la copie d'un courriel envoyé par un employé du gouvernement à un autre qui était manifestement éclairant relativement à la demande d'accès à l'information, mais que le ministère n'avait pas découvert dans ses premières recherches pour mettre à jour des documents éclairants. Le requérant, qui possédait des connaissances techniques, a également contesté les affirmations de l'organisme public voulant que le temps et l'énergie consacrés à revoir les copies de sauvegarde exigeraient trop de temps, entraîneraient des coûts prohibitifs et ne mettraient vraisemblablement pas à jour de quelconques documents supplémentaires, pour diverses raisons. En se basant sur les nouveaux arguments et les pièces justificatives présentés, la commissaire a recommandé d'effectuer une recherche dans les copies de sauvegarde en vue de trouver des documents éclairants pour la demande d'accès à l'information du requérant.

Les recommandations ont été acceptées.



*La Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée doit être interprétée de manière à encourager la divulgation et à interpréter dans le sens strict les articles de la Loi qui limiteraient la divulgation. Ce n'est pas parce que l'étude et la préparation de dossiers pour la divulgation pourraient prendre beaucoup de temps en soi que cela donne à l'organisme public une raison valable pour refuser de les divulguer.*

***Elaine Keenan Bengts, commissaire à l'information et à la protection de la vie privée des TNO, recommandation relative à la demande de révision n° 09-074.1***

## Recommandation relative à la demande de révision n° 09-075

Cette révision portait sur une estimation de coûts fournie par l'administration scolaire de district n° 1 de Yellowknife en réponse à une demande d'accès à l'information effectuée par une mère concernée. Elle avait demandé de l'information au sujet de la décision de l'administration de transformer une des écoles élémentaires de Yellowknife en école « entièrement francophone ». L'organisme public a invoqué le paragraphe 50(1) de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* prévoyant que le requérant peut être tenu de verser des droits de service fixés par règlement pour qu'on lui fournisse l'information demandée. Dans ce cas, l'estimation des coûts présentée s'élevait à près de 7 500 dollars. Bien entendu, la requérante n'était pas prête à payer cela. Parallèlement, l'administration soutenait qu'il n'y avait qu'un seul document pertinent et qu'il était disponible sur son site Web. La requérante a remis en question chaque aspect de l'estimation des coûts, dont l'estimation du temps nécessaire, le nombre estimatif de documents devant être copiés, voire en quoi il était nécessaire de faire des copies si elle décidait de ne revoir les documents qu'au bureau de la commission scolaire, et comment on en était parvenu à estimer qu'il fallait qu'un employé consacre pratiquement trois semaines complètes à temps plein à la « supervision » de l'examen des documents au bureau de la commission scolaire.

Après avoir revu l'affaire, la commissaire a conclu que l'organisme public avait considérablement surestimé les coûts. Elle a recommandé que l'organisme public crée un index des documents jugés éclairants pour la demande d'accès à l'information, de rédiger un bref résumé du contenu de chaque document, en indiquant le nombre de pages et s'il était disponible « en



ligne » ou non, pour que la requérante puisse déterminer quels documents elle souhaitait véritablement obtenir. Une fois cet index terminé, la commissaire a ensuite suggéré d'établir une nouvelle estimation des coûts qui ne tiendrait compte que des documents que la requérante souhaitait obtenir de la part de l'administration scolaire aux fins d'examen. Vu les circonstances, elle a également suggéré que l'organisme public envisage de renoncer aux droits à verser ou de les réduire, en raison des erreurs grossières commises par celui-ci dans la préparation de l'estimation des coûts.

Dans cette affaire, la commissaire a également exprimé un commentaire sur la façon dont l'organisme public avait abordé la demande d'accès à l'information, y compris le fait qu'il avait été invité à prendre part à une session de médiation, mais que, comme il lui avait fallu trois mois pour l'accepter et un autre mois voire plus pour fournir des dates de disponibilité, la requérante avait perdu patience et refusé de participer. De l'avis de la commissaire, l'organisme public n'a pas été à la hauteur de son obligation d'aider la requérante dans ce cas.

Les recommandations effectuées ont été acceptées.

*Il faut envoyer un message clair à tous les employés pour leur faire comprendre que les renseignements personnels qui leur sont transmis dans le cadre de leurs fonctions sont confidentiels et que la diffusion, l'utilisation ou la divulgation inappropriée de ces renseignements sera traitée avec la rigueur requise.*

*Elaine Keenan Bengts, commissaire à l'information et à la protection de la vie privée des TNO, recommandation relative à la demande de révision n° 09-074.1*

## **Recommandation relative à la demande de révision n° 09-076**

Cette affaire portait sur une plainte logée par une ancienne employée de l'organisme public. Avant son licenciement, elle avait été l'objet d'une enquête en raison d'allégation de harcèlement en milieu de travail. La plaignante s'était d'abord plainte d'avoir été forcée de participer à



l'enquête sous la contrainte et que l'enquêteur, un entrepreneur non gouvernemental, avait reçu ses renseignements personnels sans son autorisation ou consentement. Elle avait également d'autres préoccupations sur l'utilisation ou la divulgation inappropriée de ses renseignements personnels. Elle a allégué que d'autres employés au travail savaient qu'elle était suspendue avant qu'elle n'en soit informée, qu'elle avait dû quitter les lieux sous escorte de la façon la plus visible qui soit et que les clients de l'organisme public avaient été informés de son « absence du travail pour cause d'épreuve personnelle », entre autres choses.

Après avoir revu l'ensemble des faits ainsi que les arguments présentés par la plaignante et l'organisme public, la commissaire a déterminé que l'utilisation ou la divulgation des renseignements personnels de la plaignante était autorisée en vertu de l'article 30 de la *Loi sur la fonction publique*, qui donne expressément au responsable de l'organisme public le pouvoir de conduire une enquête sur des allégations d'inconduite ou d'incompétence en milieu de travail. De plus, la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* permet d'utiliser ou de divulguer des renseignements personnels aux fins d'embauche ou de gestion du personnel d'un organisme public. Dans cette affaire, la commissaire a conclu que l'organisme public était autorisé à utiliser et à divulguer les renseignements personnels de la plaignante comme ce fut le cas et que la plainte était, par conséquent, non fondée. Aucune autre recommandation n'a été émise.

*À mon avis, l'organisme public a considérablement surestimé les coûts associés à la demande de cette requérante et, ce faisant, l'a effectivement empêchée d'avoir accès aux documents en question. En préparant l'estimation, il a maximisé tous les coûts possibles, sans réellement prendre en considération le coût réel de répondre à la demande d'information ou de réfléchir de quelque façon que ce soit à la façon dont ces coûts pourraient être réduits.*

***Elaine Keenan Bengts, commissaire à l'information et à la protection de la vie privée des TNO, recommandation relative à la demande de révision n° 09-075***

## Recommandation relative à la demande de révision n° 09-077

À nouveau, cette affaire découle du mécontentement d'un ancien employé sur la façon dont ses renseignements personnels avaient été utilisés ou divulgués. L'employé était absent du





travail pour des raisons médicales et l'organisme public voulait évaluer son état de santé pour déterminer les concessions nécessaires, s'il y avait lieu, lui permettant de reprendre le travail. Pour ce faire, l'organisme public a retenu les services d'un organisme extérieur pour effectuer une évaluation de l'état de l'employé et de ses besoins. Des dispositions ont été prises pour effectuer l'évaluation; l'employé a été informé des précisions relatives au rendez-vous fixé. La première plainte de l'employé concernait la divulgation de ses renseignements personnels à l'organisme extérieur à son insu et sans son consentement. Sa deuxième plainte portait sur le fait que, lors d'une réunion, le personnel de la haute direction avait discuté de son cas avec l'un de ses collègues, à son insu, sans son consentement et en son absence.

Après avoir revu le cas, la commissaire a constaté que les seuls renseignements personnels transmis à l'évaluateur par l'organisme public étaient le nom du requérant et le poste qu'il occupait au sein de l'organisme. De plus, la documentation présentée semblait indiquer que le requérant avait consenti à l'évaluation et, par extension, à la divulgation d'un nombre limité de ses renseignements personnels aux fins de compléter ce processus. En acceptant de participer à l'évaluation, il savait ou devait savoir qu'une partie de ses renseignements personnels devrait être transmise à l'évaluateur pour effectuer le travail nécessaire. Qu'il ait consenti ou non, la commissaire a conclu qu'aucun consentement n'était nécessaire, car le paragraphe 48 (g) de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* autorise la divulgation de renseignements personnels aux fins d'embaucher ou de gérer du personnel d'un organisme public et que la divulgation de ce nombre limité de renseignements fournis à l'évaluateur était autorisée à cette fin. De même, pour ce qui est de la discussion sur le requérant durant une réunion entre la direction et un collègue, la commissaire a conclu que cette discussion était autorisée en vertu du paragraphe 48(g), aux fins de la gestion du personnel. Elle a également conclu que les deux plaintes étaient non fondées. Aucune autre recommandation n'a été faite.

*Dans ce cas, il s'agit d'une société d'État. Le public devrait donc être capable d'examiner soigneusement les critères en fonction desquels les primes et les avantages semblables en matière d'emploi sont calculés, du moins dans la mesure où ils se rapportent aux critères de rendement de la société.*

***Elaine Keenan Bengts, commissaire à l'information et à la protection de la vie privée des TNO, recommandation relative à la demande de révision n° 09-079***





## Recommandation relative à la demande de révision n° 09-078

Cette révision découlait d'une demande adressée à l'Administration des services de santé et des services sociaux de divulguer des « renseignements financiers » sur des employés qui avaient quitté leur poste à l'administration et avaient reçu un règlement ou une indemnité entre 2000 et 2008. L'organisme public a répondu en indiquant que quatre individus avaient reçu des indemnités durant cette période, mais a refusé de divulguer les montants particuliers versés à des personnes précises. Il a soutenu que cette divulgation constituerait une atteinte déraisonnable à la vie privée des individus en cause. De plus, l'organisme s'appuyait fermement sur les clauses de confidentialité précisées dans les ententes de fin d'emploi signées. Enfin, l'organisme public a avancé que, en raison du nombre très limité d'individus ayant reçu des indemnités, le fait de fournir les montants précis versés à chacun d'eux aurait pour effet d'identifier les bénéficiaires et la somme exacte qu'ils avaient reçue, et ce, même en ne mentionnant pas leur nom. Par conséquent, une telle divulgation serait interdite en vertu de l'article 23, pour cause d'atteinte déraisonnable à la vie privée. Après avoir revu l'information disponible dans sa totalité, la commissaire a conclu que seul le fait de savoir le nom de chacun des quatre individus concernés, d'avoir des renseignements sur le salaire gagné à l'époque du versement de leur indemnité et de connaître le nombre d'années de service de chacun au sein de l'organisme public permettait au requérant d'identifier ces individus par la divulgation des montants précis versés selon les dispositions des ententes de fin d'emploi. Il était improbable que le requérant puisse identifier l'un ou l'autre des individus ayant reçu des indemnités de par une simple divulgation des montants versés en vertu de chaque contrat. La commissaire a recommandé de divulguer les montants précis versés en vertu de chacun des quatre contrats, sans divulguer le nom des bénéficiaires.

Les recommandations de révision ont été acceptées.

*L'accès aux renseignements du gouvernement ne doit pas être une tâche difficile pour le public. Je crois fermement que les demandes d'accès officielles devraient être une mesure de dernier recours, et non le principal mécanisme pour obtenir des renseignements du gouvernement.*

*Elizabeth Denham, commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de la C.-B., Vancouver Sun, 27 septembre 2010*



### Recommandation relative à la demande de révision n° 09-079

Une demande a été présentée à la Société d'énergie des TNO pour avoir accès à des renseignements sur les primes versées aux membres de la direction et à d'autres employés ayant de l'ancienneté au sein de la Société. La demande visait à connaître le nombre d'employés exclus de l'unité de négociation et les montants de prime versés par des postes non identifiables. L'organisme public a refusé de fournir les montants individuels versés. Il a soutenu que la « rémunération conditionnelle » faisait partie du salaire et ne constituait pas un avantage financier facultatif.

Après avoir revu les dispositions des contrats concernant la « rémunération conditionnelle », la commissaire a conclu que la formulation des contrats était, dans sa totalité, exempte d'interdiction au sujet des primes versées aux employés et de leur montant. À ce titre, les versements constituaient des avantages facultatifs. Par conséquent, en vertu des alinéas 23(4)(e) et (h), ces renseignements n'étaient pas visés par une interdiction précise de divulgation. Elle a recommandé que les renseignements soient divulgués.

L'organisme public a refusé de suivre les recommandations de la commissaire.

*Peu importe la façon dont elle a pu les obtenir, le fait que la superviseure avait en sa possession les dossiers personnels de santé de son employée à son bureau va manifestement à l'encontre de la loi (...). Il ne s'agissait pas simplement d'une violation de politique, mais d'une violation de la loi. On doit examiner la responsabilité et l'obligation de rendre des comptes dans le cas de cette violation.*

***Elaine Keenan Bengts, commissaire à l'information et à la protection de la vie privée des TNO, recommandation relative à la demande de révision n° 10-087***



## Recommandation relative à la demande de révision n° 09-080

Dans cette affaire, un ancien employé a présenté une demande d'accès à l'information à l'Administration des services de santé et des services sociaux de Hay River pour obtenir le nom d'un ou de plusieurs anciens collègues qui avaient rencontré la direction pour discuter du requérant ainsi que le procès-verbal de la réunion ou son compte rendu. L'organisme public a refusé de fournir le nom de la ou des personnes qui avaient rencontré la direction. Il a également nié l'existence d'un procès-verbal ou d'un compte rendu de la réunion. Le requérant a estimé que la réponse était insuffisante.

Après avoir revu l'affaire, la commissaire a conclu que la réunion avait bel et bien eu lieu, mais qu'elle semblait avoir été de nature informelle et qu'il n'y avait aucune indication qu'un procès-verbal ou tout autre type de compte rendu ait été conservé. Comme il est impossible de divulguer ce qui n'existe pas, aucune information ne pouvait être divulguée en réponse à la deuxième partie de la demande du requérant.

Pour ce qui est de la divulgation du nom de la ou des personnes qui avaient rencontré la direction, l'organisme public a soutenu que divulguer cette information constituerait une atteinte déraisonnable à la vie privée du tiers. Même si la commissaire était en désaccord avec le raisonnement de l'organisme public, elle a estimé que la divulgation de l'information constituerait une atteinte déraisonnable de la vie privée de cet individu. Elle a donc recommandé de ne prendre aucune autre mesure supplémentaire.

Comme la commissaire était d'accord avec la décision de l'organisme public concernant les questions en cause, ce dernier n'avait pas besoin de prendre d'autres mesures.



## Recommandation relative à la demande de révision n° 09-080.1

Cette révision est un ajout à la recommandation précédente. Après avoir reçu des documents supplémentaires de la part du requérant et avoir considéré ses arguments, la commissaire a décidé que ses recommandations antérieures n'avaient pas à changer.

*Le manquement semble avoir été intentionnel et, apparemment, sans égard à la Loi ou aux politiques gouvernementales par rapport à de telles questions. Des possibilités s'offraient à A. B., lesquelles lui auraient permis de faire part de ses préoccupations au sujet du plaignant auprès de l'organe directeur professionnel de ce dernier sans contrevenir à la Loi ou aux politiques gouvernementales. Il a décidé ne pas le faire.*

***Elaine Keenan Bengts, commissaire à l'information et à la protection de la vie privée des TNO, recommandation relative à la demande de révision n° 09-081***

## Recommandation relative à la demande de révision n° 09-081

Cette révision et cette recommandation découlent d'une plainte de la part d'un ancien employé d'un organisme public. Il avait allégué que son ancienne superviseure avait réuni des renseignements à son sujet durant la période où ils travaillaient tous deux pour l'organisme public, dont des renseignements sur les horaires de travail, les congés et d'autres éléments de nature tout à fait personnelle et qu'elle les avait divulgués à mauvais escient auprès d'un ordre professionnel indépendant pour appuyer une plainte contre l'employé. La superviseure avait explicitement déposé la plainte auprès de l'ordre professionnel à titre de « membre du public » et non pas en tant que superviseure de l'employé ou agente d'un organisme public. L'organisme ne semblait pas avoir connaissance de la plainte de la superviseure auprès de l'ordre professionnel. Au moment où cette affaire a été présentée à la commissaire, la superviseure n'était plus employée par l'organisme public.

Après avoir revu l'information disponible, la commissaire a conclu que la superviseure avait manifestement utilisé des renseignements obtenus de par son poste de superviseure de l'employé et qu'elle les avait utilisés à l'insu ou sans le consentement de l'employé ou de l'organisme public pour déposer une plainte personnelle contre l'employé auprès de l'ordre professionnel régissant la profession de celui-ci. Cela allait clairement à l'encontre du paragraphe 47.1 de la Loi. De



plus, la violation semblait être délibérée. La superviseure disposait d'autres moyens lui permettant de faire valoir ses préoccupations au sujet de l'employé sans violer la Loi ou des directives gouvernementales explicites. Au lieu de cela, elle a décidé de faire les choses à sa façon.

La commissaire a conclu que les actions de la superviseure étaient à l'encontre de la Loi. En raison de la nature délibérée de ces actes, la commissaire a recommandé que l'organisme public prenne des dispositions pour poursuivre la superviseure pour violation du paragraphe 47.1 de la Loi.

Les recommandations de la commissaire n'ont pas été suivies. L'organisme public a reconnu qu'il y avait eu divulgation non autorisée des renseignements personnels de l'employé. Cependant, l'organisme public estimait qu'une poursuite judiciaire ne serait pas appropriée, parce que la divulgation était liée à une plainte logée auprès d'un ordre professionnel désigné par une loi pour recevoir des plaintes, enquêter à leur sujet et déterminer leur bien-fondé en vertu d'une ordonnance de la cour ou d'une assignation à témoigner et que, dans des circonstances appropriées, l'organisme public aurait pu avoir divulgué les renseignements en cause à l'ordre professionnel.

*La plupart des provinces ou territoires du Canada ont commencé à divulguer systématiquement ce type de renseignements pour tous les employés qui gagnent plus d'une certaine somme d'argent chaque année. Ces renseignements sont affichés et accessibles au public. Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, toutefois, garde jalousement ces renseignements, particulièrement lorsqu'il est question du montant des primes payées aux employés ayant de l'ancienneté.*

***Elaine Keenan Bengts, commissaire à l'information et à la protection de la vie privée des TNO, recommandation relative à la demande de révision n° 10-086***



## Recommandation relative à la demande de révision n° 09-082

La révision et la recommandation relative à cette demande de révision ont été effectuées par la commissaire adjointe à l'information et à la protection de la vie privée de l'Alberta, qui avait été nommée commissaire spéciale à l'information et à la protection de la vie privée des Territoires du Nord-Ouest en vertu du paragraphe 63.1 de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* parce que la commissaire estimait être en conflit d'intérêts.

Dans cette affaire, la plaignante croyait qu'une personne au sein du ministère de la Santé et des Services sociaux ou du ministère des Transports avait divulgué à tort des renseignements médicaux à son égard lorsqu'un déplacement qu'elle avait fait dans le sud pour être traitée lui avait été rapporté par des tiers qui n'avaient aucune raison d'avoir connaissance de ce déplacement. Au bout du compte, toutefois, la plaignante n'a pu fournir de preuve que ces renseignements auraient été en possession du ministère des Transports et encore moins que quiconque au sein de ce ministère aurait divulgué les renseignements à quelqu'un d'autre. Également, la commissaire spéciale à l'information et à la protection de la vie privée n'a trouvé aucune preuve d'une divulgation non autorisée des renseignements personnels de la plaignante par le ministère de la Santé et des Services sociaux. Elle a conclu que la plainte n'était pas fondée.

## Recommandation relative à la demande de révision n° 09-083

À nouveau, l'affaire concernait un cas où un ancien employé estimait que l'une de ses collègues avait, à mauvais escient, colligé et distribué ses renseignements personnels, en avait discuté et les avait utilisés pour tenter de le discréditer au travail. Pour appuyer ses allégations, le plaignant a mentionné un incident s'étant produit plusieurs années auparavant durant lequel cette collègue, qui répondait à un appel téléphonique de la Commission de la sécurité au travail et de l'indemnisation (CSTIT) portant sur la description de poste du plaignant, s'était aussi enquis informellement de la nature de la blessure du plaignant. Comme aucun renseigne-



ment n'a été fourni par la CSTIT, aucun renseignement n'a été colligé. Toutefois, le plaignant a déposé une plainte contre l'employée qui s'était informée. À l'époque, l'affaire avait été réglée à l'interne et s'était terminée par des excuses par écrit de la part de la collègue.

Plus récemment, la même collègue avait rencontré la direction en son nom et au nom d'autres collègues, pour discuter du bas moral régnant dans le bureau, attribué au moins en partie aux concessions dont bénéficiait le plaignant, en raison de son invalidité.

Le plaignant a estimé que les deux incidents combinés montraient que cette collègue avait entrepris une démarche à long terme pour colliger et utiliser ses renseignements personnels à son détriment.

Lors de sa révision de la plainte, la commissaire a conclu, en premier lieu, qu'il n'y avait pas eu de collecte de renseignements personnels sur le plaignant, mais tout simplement une tentative d'obtenir de l'information qui n'avait pas été divulguée. La tentative n'était pas admissible, mais n'avait produit aucune violation de quelque manière que ce soit des renseignements personnels du plaignant. En deuxième lieu, la commissaire a constaté qu'il n'y avait eu aucune véritable « collecte » des renseignements personnels du plaignant, en ce que les renseignements transmis durant la réunion avec la direction semblaient avoir été le résultat des observations de la collègue effectuées en milieu de travail. Il est impossible d'empêcher les gens d'observer ce qui se passe autour d'eux. De plus, même si on pouvait considérer cela comme une « collecte » de renseignements personnels, ceux-ci avaient été utilisés aux fins de gestion du personnel, ce qui est autorisé en vertu du paragraphe 48(g) de la Loi. Par conséquent, il n'y a eu aucune collecte, utilisation ou divulgation non autorisée de renseignements personnels. Aucune recommandation spécifique n'a été émise.

*Malheureusement, une fois que des renseignements personnels ont été divulgués, il est rarement possible de les récupérer ou de réparer le tort qui peut déjà avoir été causé.*

*Elaine Keenan Bengts, commissaire à l'information et à la protection de la vie privée des TNO, recommandation relative à la demande de révision n° 09-081*



## Recommandation relative à la demande de révision n° 09-084

Cette révision découle des circonstances entourant les recommandations relatives aux demandes de révision n° 09-080 et 09-080.1. Ces recommandations visaient une affaire dans laquelle le requérant avait recherché une copie d'un « quelconque procès-verbal ou autre compte rendu » conservée après une réunion entre le responsable d'un organisme public, sa directrice du personnel et un collègue non nommé, dont l'objet était de discuter de problèmes personnels mettant le requérant en cause. Aucun document éclairant n'avait été mis à jour et, lors de sa révision, la commissaire avait trouvé, dans le dossier de la première révision, que rien ne suggérait qu'un procès-verbal avait été dressé ou que des notes avaient été prises.

Plusieurs mois après, le requérant a fourni à la commissaire une copie de notes manuscrites qui semblaient, à première vue, être des notes portant sur la réunion en question. Le requérant a indiqué que ce document avait été produit par un avocat au nom de l'organisme public, lors d'une audience d'arbitrage. Comme on pouvait s'y attendre, le requérant a accusé l'organisme public d'avoir agi de manière irrespectueuse, non professionnelle et contraire à l'éthique en « convainquant efficacement » la commissaire de l'absence de ces documents éclairants.

L'organisme public a admis l'existence du compte rendu et le fait de ne pas l'avoir trouvé au moment de produire ses réponses au requérant et à la commissaire. Le coordinateur à l'information et à la protection de la vie privée responsable de la réponse à cette demande d'accès à l'information et à l'enquête découlant de la demande de révision a décrit les mesures prises pour trouver tous les documents éclairants, dont sa rencontre avec le responsable de l'organisme public et la directrice du personnel. Il a cependant indiqué s'être fié aux affirmations de ces individus voulant qu'il n'ait pas existé de documents éclairants pour cette demande. Il n'a pas effectué de recherche lui-même pour trouver de tels documents. Lors de la deuxième révision de cette affaire en réponse à cette demande de révision, il a été conclu que la directrice du personnel avait, en fait, pris des notes durant la réunion, mais ne les avait pas produites lors





de sa réponse à la demande d'accès à l'information parce que, a-t-elle affirmé, elles ne constituaient pas un « procès-verbal », seulement ses notes personnelles au sujet de la réunion. Au moment de cette révision, la directrice du personnel n'était plus au service de cet organisme public.

La commissaire a conclu que l'affaire montrait assez clairement le besoin, pour les coordonnateurs à l'information et à la protection de la vie privée, d'être exhaustifs et persévérants durant l'exercice de leurs responsabilités en vertu de la Loi. Elle a aussi conclu qu'il serait difficile de prouver que la directrice du personnel avait sciemment nié l'existence du compte rendu en premier lieu ou qu'elle avait l'intention d'induire la commissaire en erreur durant son enquête. Cela dit, la commissaire a souligné qu'il n'était pas suffisant, pour un coordonnateur à l'information et à la protection de la vie privée, de se fier exclusivement à la parole d'autres employés alors qu'il répond à des demandes d'accès à l'information, particulièrement en présence de problèmes avérés entre le requérant et un autre employé au sein du bureau.

Vu les circonstances, la seule recommandation émise a été que l'organisme public donne à tous ses employés une formation sur la Loi, de manière à éviter d'autres incidents de ce genre à l'avenir.

*Un lieu de travail est un environnement social. Les gens parlent. Par ailleurs, les gens ne seront pas toujours parfaitement d'accord et peuvent être en conflit. Il doit exister un moyen de gérer l'insatisfaction sur le lieu de travail et, si les collègues ne sont pas capables d'exprimer leurs préoccupations, on ne pourra jamais les apaiser. La réunion a été clairement organisée pour résoudre des problèmes liés à la gestion du personnel dans ce lieu de travail et les renseignements au sujet du plaignant qui ont été divulgués au cours de cette réunion ont donc été divulgués à une fin autorisée par la Loi.*

***Elaine Keenan Bengts, commissaire à l'information et à la protection de la vie privée des TNO, recommandation relative à la demande de révision n° 09-083***

## Recommandation relative à la demande de révision n° 10-085

Il s'agissait encore d'un cas d'ancien employé s'inquiétant de l'utilisation ou de la divulgation de ses renseignements personnels à mauvais escient. Dans ce cas, l'employé avait été licencié



durant sa période d'essai. Avant son licenciement, on lui avait remis une lettre l'avisant de pré-occupations au sujet de son rendement et qu'il risquait d'être licencié. Plus de cinq années plus tard, cet ancien employé témoignait lors d'une audience de tribunal administratif et, durant son contre-interrogatoire par l'avocat d'une des parties, la lettre en question lui avait été présentée, apparemment pour tenter de le discréditer en tant que témoin. Le plaignant a indiqué que la seule autre personne à qui il avait transmis cette lettre était son avocat, au moment de son licenciement. À son avis, la lettre avait été obtenue de son dossier personnel.

*Il n'y a aucun système de vérification de quelque nature que ce soit qui nous permettrait de déterminer qui avait accès aux dossiers ou le but d'un tel accès. Il n'y a pas de serrures sur les portes ou d'autres mesures de sécurité visibles pour les documents. L'enquêteur a examiné ces circonstances et conclu à juste titre que, en raison de celles-ci, il n'y avait pas suffisamment d'éléments de preuve pour déterminer si la lettre avait été utilisée et divulguée de façon inappropriée. J'examine ces circonstances et je conclus que l'organisme ne s'est pas acquitté de ses responsabilités en vertu de la Loi pour s'assurer que les renseignements personnels concernant A. B. n'avaient pas été utilisés ou divulgués à mauvais escient.*

***Elaine Keenan Bengts, commissaire à l'information et à la protection de la vie privée des TNO, recommandation relative à la demande de révision n° 09-085***

Dans cette affaire, l'organisme public a engagé un consultant indépendant pour faire enquête sur la façon dont la lettre avait pu se trouver en la possession d'une autre personne que le plaignant ou son avocat. À la suite de l'enquête, il a été clairement établi que la sécurité des vieux dossiers du personnel dans ce bureau particulier laissait gravement à désirer (ils étaient conservés dans une pièce sans verrou, sur une étagère ouverte, sans mécanismes de contrôle vérifiant qui y avait accès ni registre des personnes ayant accès aux dossiers). Le dossier du plaignant fut trouvé, mais il était manifestement incomplet. Il ne comportait pas de copie de la lettre. Même si on ne pouvait tirer aucune conclusion précise sur la façon dont la lettre s'était retrouvée entre les mains d'un tiers, de nombreuses recommandations ont été faites pour améliorer la sécurité fondamentale de tous les dossiers du personnel, tant actifs qu'inactifs, dans toutes les régions.

Les recommandations ont été acceptées.



## Recommandation relative à la demande de révision n° 10-086

Dans cette affaire, le requérant voulait de l'information sur le montant des primes versées à tous les hauts fonctionnaires de même que les montants correspondant aux augmentations de salaire de la même catégorie d'employés. L'organisme public lui a fourni un document présentant des chiffres « arrondis » sur la totalité des montants versés aux sous-ministres, en tant que catégorie d'employés, chaque année pour la période des cinq années précédentes. Le document fournissait aussi des renseignements sur les augmentations de salaire au mérite. Aucun renseignement précis n'était fourni au sujet d'individus particuliers ou identifiables. Le requérant voulait des renseignements plus précis.

L'organisme public a refusé de divulguer des renseignements plus précis parce que, a-t-il affirmé, cela reviendrait à divulguer des renseignements personnels. Il n'a pas mentionné l'article 23 qui interdit de divulguer des renseignements personnels lorsque cela constitue une atteinte déraisonnable à la vie privée d'un tiers.

Après avoir revu l'information disponible dans sa totalité, y compris la politique concernant le versement de primes, la commissaire a conclu que le versement des primes était un avantage facultatif et que, à ce titre, il relevait du paragraphe 23(4) qui prévoit que la divulgation des échelles salariales et des avantages facultatifs ne constitue pas une atteinte déraisonnable à la vie privée. Par conséquent, la commissaire a recommandé de fournir au requérant une liste des sous-ministres (par poste) pour chacune des années en question, indiquant une échelle de salaires vraisemblable pour le poste donné durant l'année en question et une échelle d'augmentations de salaire au mérite pour l'année. Elle a également recommandé que soit mentionné le montant précis des primes versées à chaque sous-ministre, par poste, pour chaque année. De plus, elle a recommandé que l'Assemblée législative envisage d'adopter une modification à la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* pour y inclure des dispositions sur la divulgation proactive des salaires et primes versés aux employés qui gagnent plus de 80 000 dollars par an.

Les recommandations ont été rejetées.



*Il n'y a aucun système de vérification de quelque nature que ce soit qui nous permettrait de déterminer qui avait accès aux dossiers ou le but d'un tel accès. Il n'y a pas de serrures sur les portes ou d'autres mesures de sécurité visibles pour les documents. L'enquêteur a examiné ces circonstances et conclu à juste titre que, en raison de celles-ci, il n'y avait pas suffisamment d'éléments de preuve pour déterminer si la lettre avait été utilisée et divulguée de façon inappropriée. J'examine ces circonstances et je conclus que l'organisme ne s'est pas acquitté de ses responsabilités en vertu de la Loi pour s'assurer que les renseignements personnels concernant A. B. n'avaient pas été utilisés ou divulgués à mauvais escient.*

***Elaine Keenan Bengts, commissaire à l'information et à la protection de la vie privée des TNO, recommandation relative à la demande de révision n° 09-085***

### Recommandation relative à la demande de révision n° 10-087

Dans cette affaire, le plaignant occupait un emploi dans le système de santé de Yellowknife. Il était également patient et son dossier médical était conservé dans l'une des cliniques médicales de Yellowknife. Le plaignant ne travaillait pas à la clinique médicale où son dossier médical était conservé. À un moment donné, le plaignant a eu connaissance que son dossier clinique se trouvait en la possession de son superviseur. Il n'avait jamais consenti à ce que son superviseur ait accès à son dossier clinique et aucune raison de nature médicale ne justifiait que ce soit le cas.

En réponse à la plainte, l'organisme public a retenu les services d'un entrepreneur indépendant pour faire enquête sur les allégations. Ce dernier n'est pas parvenu à obtenir de résultats probants. Toutefois, selon l'information fournie, la commissaire a estimé que, selon toute vraisemblance, le dossier du plaignant se trouvait à tort entre les mains de son superviseur.

Une fois l'enquête et la révision terminées, la commissaire a exprimé des inquiétudes sur de nombreux aspects de l'affaire, dont la façon dont le dossier d'un patient conservé dans un bureau se soit retrouvé dans un tout autre bureau et le fait que, malgré une enquête assez poussée sur la question, il n'avait pas été possible de déterminer comment cela s'était produit. Elle a recommandé d'effectuer une vérification de la sécurité des dossiers des patients dans



toutes les cliniques et administrations de la santé des Territoires du Nord-Ouest, pour évaluer la sécurité physique des dossiers ainsi que les politiques et les pratiques à ce sujet.

Les recommandations effectuées ont été acceptées.

*S'il le souhaite, d'autres possibilités s'offrent au requérant pour déterminer ses droits par suite de son retrait du lieu de travail ou du syndicat. La Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée n'est pas le vecteur qui convient. (...) Mes seules responsabilités et compétences en vertu de la Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée sont d'évaluer si le requérant a reçu tous les documents éclairants pour sa demande et toute l'information à laquelle il avait droit en vertu de la Loi.*

***Elaine Keenan Bengts, commissaire à l'information et à la protection de la vie privée des TNO, recommandation relative à la demande de révision n° 09-080.1***



## REGARD VERS L'AVENIR

Chaque rapport annuel présenté par ce Commissariat comportait des recommandations de changements afin de maintenir l'efficacité et l'efficience de la Loi. Bon nombre d'entre elles ont été faites à maintes reprises. Je soutiens chacune d'entre elles. Toutefois, au lieu de les répéter de nouveau, je vais, cette année, mettre l'accent sur de nouvelles recommandations de changement plus récentes et me contenter de mentionner celles des années précédentes qui sont restées en suspens.

### 1. Révision générale de la Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée

Il s'agit d'une recommandation déjà émise, mais que je ne relèguerai pas avec les recommandations générales que je répète à la fin de cette section. La *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* est désormais en vigueur depuis 13 ans. La plupart des provinces et territoires du Canada, dont certains ont adopté une législation plus récente que la nôtre, ont entrepris une révision générale de leur loi en matière d'accès à l'information et de la protection de la vie privée, pour tenir compte de nouvelles réalités, remédier à des points faibles et clarifier certains autres points. Il est nécessaire d'évoluer à mesure que le monde change. La capacité grandissante de conserver des quantités de renseignements toujours plus importantes devrait s'accompagner d'une vigilance accrue. Par conséquent, je recommanderais qu'une révision de la Loi soit ajoutée au programme législatif, en vue d'examiner si ses dispositions conviennent ou non pour faire face aux défis des technologies du 21<sup>e</sup> siècle et pour remédier à certains des problèmes soulevés dans mes rapports annuels au fil des ans.

*L'accès à l'information détenue par les institutions publiques peut accroître la transparence du gouvernement, aider le public à se former une opinion éclairée et favoriser une société ouverte et démocratique.*

*La juge en chef Beverley McLaughlin et la juge Rosalie Abella, Ontario (Public Safety and Security) contre la Criminal Lawyers' Association, 2010 SCS 23, [2010] 1 R.C.S. 815*



## **2. Une révision du règlement afférent à la Loi, tout particulièrement du barème des droits**

Lors de la recommandation relative à la demande de révision n° 09-175, l'interprétation du barème des droits s'est présentée à moi directement et il est devenu assez manifeste que le texte portant sur certaines rubriques visées par une estimation des droits pêche et les rend difficiles à interpréter. En plus des difficultés de rapprocher certaines de ces rubriques, dans cette affaire, l'organisme public s'est servi, à mon avis, des dispositions sur les droits dans une tentative manifeste pour limiter le droit d'un individu de contester les politiques dudit organisme public, en estimant un droit considérablement surestimé de 7 500 dollars. Les dispositions sur les droits ne devraient jamais créer une situation faisant en sorte qu'il soit financièrement impossible, pour le public, d'avoir accès à des documents publics. Le règlement devrait y remédier.

## **3. Rôle de la commissaire à l'information et à la protection de la vie privée**

Il s'agit également d'une recommandation en suspens de l'année dernière.

À l'heure actuelle, le rôle de la commissaire est une fonction à temps partiel, exécutée « au besoin ». Cela crée une situation où elle joue un rôle purement réactif, plutôt que proactif. Je suis convaincue qu'il est nécessaire que le Commissariat soit capable de résoudre des problèmes qui ne relèvent pas du processus des demandes de révision et de participer à des activités auxquelles il peut et devrait participer, afin de renforcer les idéaux et les objectifs de la législation. Par exemple, je pense qu'il serait approprié que le Commissariat soit en mesure d'apporter une contribution plus importante à la « Semaine du droit du savoir » qui est célébrée chaque année à la fin de septembre dans l'ensemble du pays. J'estime aussi, souvent, ne pas disposer du temps nécessaire pour me garder au fait des enjeux, particulièrement pour ce qui est du volet de la protection de la vie privée. En raison du rythme de l'évolution technologique, se tenir au fait des enjeux concernant la protection de la vie privée exige un investissement de temps considérable, mais un poste à « temps partiel » ne permet pas de disposer de ce temps. Il devient par conséquent de plus en plus difficile de maintenir un niveau de connaissances approprié sur certains de ces enjeux. L'un des autres mandats de la commissaire consiste à



offrir des activités d'éducation publique. Cet aspect du travail du Commissariat n'est pas du tout respecté, à cause du manque de temps pour élaborer et offrir des programmes efficaces. Enfin, et peut-être plus important encore, on envisage d'adopter une nouvelle législation sur la protection des renseignements personnels sur la santé. Si elle est adoptée dans les prochaines années, cela entraînera une augmentation considérable de la charge de travail de la commissaire, en présumant que le Commissariat aura le mandat de s'acquitter des fonctions de surveillance en vertu de cette législation.

Par conséquent, je recommande qu'on considère d'accorder au poste de commissaire à l'information et à la protection de la vie privée un véritable statut de poste à mi-temps, en prescrivant au moins dix-neuf heures de travail par semaine, en vue d'en faire un véritable poste à temps plein si cette législation sur la protection des renseignements personnels sur la santé en vient à entrer en vigueur. Il ne s'agit pas là d'une question « législative », puisque la Loi exige seulement la présence d'un commissaire à l'information et à la protection de la vie privée. Cependant, il s'agit d'une question qui doit être revue en évaluant si le mandat peut, oui ou non, être accompli efficacement selon l'approche actuelle. La réalité montre que l'investissement de temps nécessaire pour faire du bon travail augmente et qu'en fin de compte, il peut être indispensable d'augmenter les ressources allouées au Commissariat.

*Il doit y avoir des changements à la manière dont les dossiers personnels, actifs et inactifs, sont gérés et stockés par l'organisme public afin que la prochaine fois que quelqu'un estime qu'il y a eu un accès inapproprié aux renseignements personnels, ou une utilisation ou divulgation inappropriée de ceux-ci, il y ait des éléments de preuve qui aideront à déterminer ce qui s'est produit ou ce qui ne s'est pas produit exactement. Ce n'est qu'ainsi que le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest peut être pleinement responsable devant ses employés.*

*Elaine Keenan Bengts, commissaire à l'information et à la protection de la vie privée des TNO, recommandation relative à la demande de révision n° 10-085*

#### 4. Divulgence proactive ou renseignements fournis sur demande

De nombreuses demandes de révision présentées au Commissariat visaient des demandes d'information sur les primes versées à des employés du gouvernement ou d'organismes pu-





blics. Fournir cette information a suscité une grande résistance. Même si la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* interdit la divulgation de renseignements personnels lorsqu'elle constitue une atteinte déraisonnable à la vie privée, la Loi prévoit également expressément que le versement d'avantages financiers facultatifs n'est pas protégé contre la divulgation. Très certainement, il faut déterminer l'équilibre délicat entre les droits d'un individu à ce que les renseignements sur ses revenus personnels soient protégés et le droit du public de savoir à quoi le gouvernement dépense ses fonds, particulièrement lorsque seuls des membres de la haute direction reçoivent ce type de versements. Actuellement, beaucoup de provinces et territoires mettent à la disposition du public non seulement les montants versés en tant que prime, mais aussi le revenu de chaque fonctionnaire dont le revenu dépasse un seuil déterminé. En Nouvelle-Écosse, ce montant s'élève à 25 000 dollars. En Alberta, les salaires et avantages sociaux des hauts fonctionnaires du gouvernement albertain sont publiés chaque année par décret et font état du salaire de base, des indemnités de vacances, des primes et de tous les avantages. À Terre-Neuve-et-Labrador, des renseignements détaillés sur les salaires, y compris les primes versées à tous les fonctionnaires, sont faciles à obtenir sur demande. En Ontario, la législation exige la divulgation proactive des salaires supérieurs à 100 000 dollars. Cela comprend tout ce qui est versé aux fonctionnaires, y compris les primes, les avantages sociaux et les indemnités de départ. En Colombie-Britannique, les organismes publics ont l'obligation de divulguer, chaque année, les salaires de leurs employés qui gagnent plus de 75 000 dollars par an, dans leurs comptes financiers. La Saskatchewan et le Manitoba publient tous les salaires supérieurs à 50 000 dollars du secteur public dans leurs comptes publics respectifs.

Il me semble que le public a le droit de savoir, à tout le moins, à combien s'élèvent les primes que le gouvernement et ses organismes versent à leurs employés de haut rang, même si l'information fournie n'est qu'une « échelle ». De plus, il ne devrait pas être nécessaire de devoir demander cette information. Elle devrait être mise à la disposition du public. Je recommande que tous les organismes publics soient tenus de divulguer les primes versées à leurs employés, selon une échelle par millier de dollars. Enfin, il faudrait envisager d'élaborer des mesures législatives exigeant la divulgation proactive des salaires versés à tous les hauts fonctionnaires du gouvernement et à tous les membres de la haute direction des organismes publics.



## 5. Recommandations en suspens

Voici la liste des recommandations importantes en suspens des années précédentes :

- a) l'inclusion des municipalités dans la liste des organismes publics aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*;
- b) une attention accrue sur la gestion des documents électroniques et les difficultés importantes relatives à leurs catalogage, organisation et préservation tout en maintenant une capacité raisonnable d'y accéder, en mettant l'accent sur le contrôle et la préservation des communications par courriel;
- c) la nécessité d'en faire plus pour éduquer nos enfants et leur faire acquérir les connaissances dont ils ont besoin pour se protéger quand ils travaillent dans l'univers branché, non seulement des risques évidents des pédophiles et du vol d'identité, mais aussi des risques moins évidents et peut-être plus insidieux que cache l'univers en ligne. Il faut ajouter ce type de connaissances au programme d'études et les enseigner dès la première année scolaire;
- d) la nécessité de politiques strictes, explicites et écrites pour régir la sécurité des documents électroniques ou des appareils les transportant, y compris les ordinateurs portatifs, les téléphones intelligents, les clés USB et autres dispositifs de mémoire à grande capacité;

*La capacité de gérer et d'utiliser efficacement des renseignements est une compétence essentielle qui doit être au cœur de toute stratégie d'éducation et de formation du secteur public.*

***M. John Reid, commissaire à l'information au Canada, Rapport annuel 2002-2003***



- e) l'ajout d'une disposition dans le texte de la Loi qui donnerait à la commissaire à l'information et à la protection de la vie privée la discrétion de prolonger la date limite pour la présentation d'une demande de révision relative à la réponse obtenue pour une demande d'accès à l'information;
- f) veiller à ce que les coordonnateurs à l'information et à la protection de la vie privée disposent d'assez de temps pour traiter toutes les demandes d'accès à l'information adéquatement et dans des délais raisonnables.



## Annexe 1

## La loi sur l'accès à l'information donne une marge de manœuvre aux pauvres de l'Inde

Par LYDIA POLGREEN

*New York Times*

Le 28 juin 2010

BANTA, Inde — Chanchala Devi a toujours voulu une maison. Pas une hutte fabriquée avec de la boue et des baguettes, comme sa maison actuelle dans ce village désolé situé dans l'État du Jharkhand, riche en minéraux et sapé par la corruption, mais une maison convenable construite en briques et mortier. Lorsqu'elle a entendu qu'un programme gouvernemental à l'intention des pauvres lui accorderait environ 700 \$ pour construire cette maison, elle a présenté une demande immédiatement.

À titre de journalière appauvrie provenant d'une caste opprimée, elle était une candidate idéale pour la subvention. Pourtant, elle a attendu quatre ans, en regardant ses voisins plus riches qui recevaient des subventions et construisaient des maisons robustes, tandis que ses trois enfants et elle-même dormaient sous un toit qui coulait, fabriqué de branches d'arbres et de tuiles délabrées en terre cuite.

Il y a deux mois, elle a tiré parti de la loi sur l'accès à l'information, une loi puissante et très populaire en Inde. Avec l'aide d'un activiste local, elle a déposé une demande à un bureau du gouvernement local pour découvrir qui avait obtenu les subventions pendant qu'elle attendait, et pourquoi. Au cours des jours suivants, un bureaucrate local avait de bonnes nouvelles : sa subvention avait été approuvée, et elle recevrait son chèque sous peu.

La chance qu'a eue M<sup>me</sup> Devi fait partie d'une révolution de l'information qui frappe l'Inde. C'est peut-être la plus grande démocratie du monde, mais une bureaucratie vaste et puissante gouverne. Il s'agit d'un édifice impérial construit sur des fondations féodales, et pendant une grande partie de l'histoire de l'Inde indépendante, la bureaucratie n'avait pratiquement pas de comptes à rendre. Les citoyens disposaient de peu de moyens pour exiger de savoir ce que leur gouvernement faisait pour eux.



Mais il est maintenant devenu manifeste que les citoyens de l'Inde, au nombre de 1,2 milliard, ont été investis de nouveaux pouvoirs par la loi lourde de conséquences qui leur accorde le droit de demander pratiquement n'importe quelle information au gouvernement. La loi est appuyée par des amendes sévères pour les bureaucrates qui ne divulguent pas l'information, une amende qui semble assurer une conformité rapide.

La loi n'a pas eu, comme certains activistes l'espéraient, un effet majeur sur la corruption. Souvent, comme dans le cas de M<sup>me</sup> Devi, la bureaucratie résout le problème pour le plaignant, mais elle entreprend rarement une enquête plus approfondie.

Pourtant, la loi a fait partie intégrante du tissu de l'Inde rurale au cours des cinq années suivant son adoption, et a clairement commencé à faire changer la balance du pouvoir, penchée depuis longtemps en faveur des bureaucrates et des politiciens.

« Au sein du gouvernement, le sentiment a toujours été que les travailleurs du secteur public sont les dirigeants, et que les gens sont les dirigés », dit Wajahat Habibullah, commissaire en chef à l'information du gouvernement central. « Cette loi a donné aux gens l'impression que le gouvernement leur rend des comptes. »

Rajiv Gandhi, un ancien premier ministre, a dit un jour que seulement 15 pour cent des dépenses en faveur des pauvres leur parvenaient réellement — le reste était gaspillé ou détourné.

Ce pourcentage peut avoir changé au cours des décennies qui se sont écoulées après cet énoncé, mais rares sont les Indiens qui doutent qu'une bonne partie des quelque 47 milliards de dollars prévus au budget de l'exercice financier actuel pour aider les citoyens pauvres soit perdue.

La loi sur l'accès à l'information de l'Inde a donné aux pauvres un outil puissant pour s'assurer qu'ils obtiennent leur part du gâteau. La loi, après plus d'une décennie d'agitation par les activistes d'un bon gouvernement, est imbriquée dans le folklore indien. Au cours des trois premières années après son entrée en vigueur, deux millions de demandes ont été déposées.

Le Jharkhand est un État de l'Inde orientale où la corruption et l'incompétence prévalent, alimentées par des richesses minérales et le chaos politique qui s'est emparé de l'État depuis son exclusion de l'État du Bihar en 2000. Ici, les pauvres des zones rurales se servent de la loi pour résoudre les problèmes fondamentaux. Leurs victoires semblent être de bien modestes



trionphes, mais elles représentent des améliorations importantes dans la qualité de vie des plus démunis de l'Inde.

Dans un village situé près de Banta, un poste dans une clinique qui était censé être pourvu à temps plein par une travailleuse médicale formée pour diagnostiquer des affections comme la malaria et la diarrhée et dispenser des soins aux nourrissons et aux femmes enceintes n'a pas été doté régulièrement pendant des années. Un résident local a déposé une demande pour voir les fiches de présence de la travailleuse. Peu après, la travailleuse médicale a commencé à se présenter régulièrement.

La travailleuse, Sneha Lata, une sage-femme auxiliaire dont le salaire gouvernemental s'élève à 250 \$ par mois, a nié avoir négligé son poste. À son avis, la loi sur l'accès à l'information était une nuisance. « En raison de cette loi, je dois écouter toutes ces plaintes, » dit-elle. Cependant, avec les villageois désormais à l'affût, elle n'ose pas manquer le travail.

Dans une hutte à proximité, Ramani Devi a cousu une couverture pour son petit-fils né neuf jours plus tôt. Dans le passé, elle aurait été dans les champs à travailler dur en échange de quelques pièces de monnaie pour joindre les deux bouts. En tant que veuve d'un certain âge, M<sup>me</sup> Devi (aucun lien avec Chanchala Devi) savait qu'elle avait droit à une pension de l'État de 9 \$ par mois. Cela ne paraît peut-être pas énorme, mais dans un village rural, c'est la différence entre manger et mourir de faim.

Les intermédiaires au bureau du gouvernement exigent des pots-de-vin de 20 \$ pour acheminer les demandes au bon bureaucrate, et de nombreuses personnes qui sont inadmissibles aux pensions les perçoivent. Lorsqu'un activiste local a déposé une demande pour découvrir quels villageois recevaient des pensions, M<sup>me</sup> Devi, qui est une dalite, connue anciennement sous le nom d'intouchable, a finalement obtenu sa pension. Maintenant, elle montre fièrement son livret de compte d'épargne.

Le simple fait de présenter une demande d'information au sujet d'une carte de rationnement manquante, d'une demande de pension égarée ou d'un acte de naissance est suffisant de nos jours pour forcer la bureaucratie autrefois obstinée à faire son travail, d'affirmer les activistes à ce propos.

Mais une bureaucratie plus souple n'est pas nécessairement moins corrompue.



Sunil Kumar Mahto, 29 ans, un activiste de Ranchi, capitale du Jharkhand, a déclaré avoir appris rapidement que l'utilisation de la loi pour exposer la corruption était inutile. Il a donné l'exemple d'un projet de route. « L'argent a été dépensé, mais il n'y avait pas de route, » affirme-t-il.

Lorsqu'il a demandé à découvrir ce qui s'était produit, de nouvelles sommes ont été allouées et la route a finalement été construite. Cependant, aucune mesure n'a été prise à l'encontre de quiconque avait empêché les fonds initiaux.

« Le réseau des politiciens, des entrepreneurs et des bureaucrates est très fort ici », explique M. Mahto. « Il est très difficile de prendre des mesures contre quelqu'un. »

Certains critiques se demandent si la loi est simplement une soupape de pression qui permet aux gens de répondre à leurs besoins fondamentaux sans remettre en question le statu quo.

« Elle a brillamment réussi à éradiquer la petite corruption », souligne Venkatesh Nayak, de l'Initiative des droits de l'homme du Commonwealth. « Mais nos mécanismes de responsabilisation sont faibles et, sans responsabilisation, la transparence est inutile. »

Cependant, selon Shekhar Singh, un activiste qui a lutté pour l'adoption de la loi, dans une nation qui récupère après des siècles d'oppression coloniale et féodale, combattre la corruption était secondaire.

« Notre principal objectif était de responsabiliser les citoyens », déclare M. Singh. « C'est ce qu'a fait cette loi — elle a donné aux gens le pouvoir de contester leur gouvernement. Ce n'est pas rien. »

Avec la collaboration de Hari Kumar.