



INFORMATION AND PRIVACY COMMISSIONER
OF THE NORTHWEST TERRITORIES

ANNUAL REPORT 2014/2015



**OFFICE OF THE
INFORMATION
AND PRIVACY
COMMISSIONER**

NORTHWEST TERRITORIES

P.O. Box 382
Yellowknife, NT
X1A 2N3

June 26, 2015

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 1st, 2014
to March 31st, 2015.

Yours very truly

Elaine Keenan Bengts
Information and Privacy Commissioner
Northwest Territories

/kb

TABLE OF CONTENTS

COMMISSIONER’S MESSAGE	1
THE ACT	5
What is the purpose of the Access to Information and Protection of Privacy Act?	5
What is the Office of the Information and Privacy Commissioner?	5
What Information is Subject to the Act?	6
How is an Access to Information Request Made?	6
What Happens When a Response is not Satisfactory?	7
How does the Act Protect Privacy?	8
How are Privacy Rights Enforced?	8
THE YEAR IN REVIEW	9
REVIEW RECOMMENDATIONS	12
Review Recommendation 14-126	12
Review Recommendation 14-127	13
Review Recommendation 14-128	14
Review Recommendation 14-129	15
Review Recommendation 14-130	15
Review Recommendation 14-131	16
Review Recommendation 15-132	17
Review Recommendation 15-133	19
Review Recommendation 15-134	20
LOOKING AHEAD	22

COMMISSIONER'S MESSAGE

Digital technology is vital in today's world. It is the way that business is done. It underpins everything we do. Technology brings undeniable benefits, but the rapid development of technology also creates new and sometimes difficult challenges for both access to information and the protection of personal privacy. On the access/accountability side of things, while the recording, storage and sharing of work product have become much easier, the ability to recover information has become ever more complex. Portable devices, personal devices, jump drives and other mass storage devices make keeping track of information difficult. Effectively managing email communications is a monumental task. A robust records management system that is adaptable enough to adjust to the rapid speed of changing technologies is vital. On the privacy side of things, biometrics, wearable computing devices, cloud computing, GPS technology and digital surveillance have increased the ease of collection of information and lead to a tendency to over-collect and over-retain personal information, which in turn creates increased risks of inappropriate sharing, data matching and data breaches.



In recognition of these facts, in October of 2014, the Information and Privacy Commissioners and Ombudsmen of Canada issued a joint resolution focussed on protecting and promoting Canadians' access and privacy rights in the digital age. The resolution urged all provincial, territorial and federal governments to take a critical leadership role to ensure the continued relevance of access to government information in the digital society while ensuring that personal information is vigilantly protected by modernizing their records management systems and frameworks by:

2014/2015 ANNUAL REPORT

- embedding privacy and access rights into the design of public programs and systems;
- creating a legislated duty for government employees to document matters related to material deliberations, actions and decisions;
- adopting administrative and technological safeguards to prevent loss or destruction of records, to store and retain records, to ensure ease of retrieval of records, to mitigate the risks of privacy breaches and to limit the collection and sharing of personal information unless absolutely necessary to meet program or activity objectives;
- establishing clear accountability mechanisms for managing information at all steps of the digital information life cycle (collection, use, disclosure, retention and disposal) to meet privacy and access obligations, including proper monitoring and sanctions for non-compliance;
- training all government employees involved in managing information at any stage of its life cycle so that they know their roles and responsibilities both in terms of access to information and privacy issues;
- moving toward making information more accessible to citizens in accordance with open government principles.

In the same resolution, Canada's Information and Privacy Commissioners committed to engage and follow up with their governments on these issues, to continue to study and make public the ways in which access and privacy laws impact all Canadians and to continue to make recommendations to government based on our areas of expertise.

2014/2015 ANNUAL REPORT

As noted by Elizabeth Denham, the Information and Privacy Commissioner of British Columbia in her 2013/2014 Annual Report

Transparency is the panacea. When governments and businesses make information available, and create opportunities to meaningfully engage the public, they build confidence and trust in their activities while addressing information and privacy concerns.


Northwest Territories public bodies face the same challenges as the rest of the country in this regard. This year saw a significant increase in the workload of the office. We also took a giant leap toward addressing these challenges with a major change in the administration of the Office of the Information and Privacy Commissioner. For the last 17 years, the work of the Information and Privacy Commissioner has been undertaken on a part time basis. As foreshadowed in my last Annual Report, effective January 1st of 2015 the office has transformed from that part time contract position into a full time job with staff assistance. With this change, I can now start to catch up on the backlog of requests and investigations, as well as to begin some of the projects which I have been trying to get off the ground for years but have been unable to do as a result of time issues.

I have identified three areas of focus for my first year as a full time Information and Privacy Commissioner. It is anticipated that the new *Health Information Act* will come into effect later this summer. This will undoubtedly generate increased public interest in health privacy issues. I plan to work with the Department of Health and Social Services to help educate the public on how their personal health information is collected, used and disclosed within the health system. A secondary focus will be to take steps to widen the co-operation between my office and all public bodies to improve access to information and the protection of personal privacy

2014/2015 ANNUAL REPORT

in the Northwest Territories on a more pro-active basis. The third priority for the year will be the establishment of a website for the office. In today's on-line world, it is important to have an on-line presence and this is a project that I have been wanting to do for many years so as to enable me to share my reports and recommendations more widely, and to provide other resources that both the public and government might find helpful in dealing with access and privacy issues.

I am looking forward to continuing the important work of the Information and Privacy Commissioner of the Northwest Territories on a more committed basis.



ANY RESPONSIBLE ORGANIZATION THAT'S DEALING WITH INFORMATION HAS TO ASSUME THAT THEIR DEVICES ARE GOING TO GET LOST, SO THEY BETTER BE ENCRYPTED. IF YOU WANT TO PUT YOUR OWN STUFF AT RISK, FINE. BUT IF YOU'RE DEALING WITH OTHER PEOPLE'S INFORMATION, YOU REALLY HAVE AN OBLIGATION - AND THE LEGISLATION SAYS YOU HAVE AN OBLIGATION - TO TAKE REASONABLE CARE OF THE INFORMATION."

Frank Work, Former Information and Privacy Commissioner of Alberta, Calgary Herald, January 27, 2014

THE ACT

WHAT IS THE PURPOSE OF THE ACCESS TO INFORMATION AND PROTECTION OF PRIVACY ACT?

The Access to Information and Protection of Privacy (ATIPP) Act enshrines two principles:

1. public records must be accessible to the public; and
2. personal information must be protected by public bodies.

It outlines the rules by which the public can obtain access to records held by government agencies and establishes rules about the collection, use and disclosure of information about individuals by public bodies in the Northwest Territories.

WHAT IS THE OFFICE OF THE INFORMATION AND PRIVACY COMMISSIONER?

The Office of the Information and Privacy Commissioner (OIPC) was established in 1997 by the *Access to Information and Protection of Privacy Act*. The Information and Privacy Commissioner (IPC) is appointed by the Commissioner of the Northwest Territories on the recommendation of the Legislative Assembly. The role of the IPC is to provide independent oversight over the way in which the *Access to Information and Protection of Privacy Act* is interpreted and implemented by public bodies and to ensure that the rights and obligations imposed by the Act are respected and maintained. The Act applies to 41 public bodies, including ministries, crown corporations, commissions and more.

2014/2015 ANNUAL REPORT

WHAT INFORMATION IS SUBJECT TO THE ACT?

Subject to a limited number of specific exceptions outlined in the Act, the *Access to Information and Protection of Privacy Act* gives the public the right to access any record which is in the custody or control of a Northwest Territories public body. The limited exceptions function to protect individual privacy rights, to protect proprietary information belonging to third parties, to allow government employees the freedom provide frank and candid advice and recommendations in the development of government policies and to protect cabinet confidences.

HOW IS AN ACCESS TO INFORMATION REQUEST MADE?

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 which receives the request does not have the requested records, it has the obligation to ensure that it is forwarded to the appropriate public body.

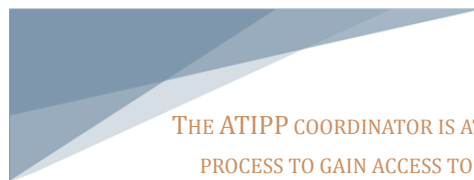
Upon receipt of an Access to Information request, a public body has a duty to identify all of the records which are responsive to the request. Once the responsive documents are identified, they are reviewed to determine if there are any records, or parts of records, which must or can be withheld in accordance with the exceptions outlined in the Act before they are given to the Applicant. In most cases, public bodies must respond to access requests within thirty (30) days.

2014/2015 ANNUAL REPORT

WHAT HAPPENS WHEN A RESPONSE IS NOT SATISFACTORY?

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. The Request for Review must be in writing.

When the Information and Privacy Commissioner receives a Request for Review with respect to an access to information matter, submissions are requested from both the Applicant and the public body involved. Any third parties whose information might be affected are also given the opportunity to provide input. The IPC has access to all responsive records. Based on a review of the records, the submissions of the parties involved and the application of the *Access to Information and Protection of Privacy Act*, the Information and Privacy Commissioner produces a report containing conclusions and recommendations. The IPC does not have any power to compel public bodies to either disclose or protect information from disclosure but she is required to make recommendations to the head of the public body involved. The minister or other head of the public body must respond to the recommendations made by the IPC within 30 days. If the applicant is unhappy with the minister's decision, the Applicant has the right to appeal to the Supreme Court of the Northwest Territories.



THE ATIPP COORDINATOR IS AT THE CENTRE OF THE
PROCESS TO GAIN ACCESS TO INFORMATION WHILE
ENSURING PERSONAL INFORMATION IS KEPT
CONFIDENTIAL

Report of the 2014 Statutory Review, Access to
Information and Protection of Privacy Act,
Newfoundland and Labrador, Page 41

2014/2015 ANNUAL REPORT

HOW DOES THE ACT PROTECT PRIVACY?

Part II of the *Access to Information and Protection of Privacy Act* provides rules for when and how public bodies can collect personal information, what they can use personal information for, and in what circumstances that information can be disclosed to another public body or to a third party. 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.

This part of the Act also requires public bodies to maintain adequate security measures to ensure that the personal information which they collect cannot be accessed by unauthorized individuals.

HOW ARE PRIVACY RIGHTS ENFORCED?

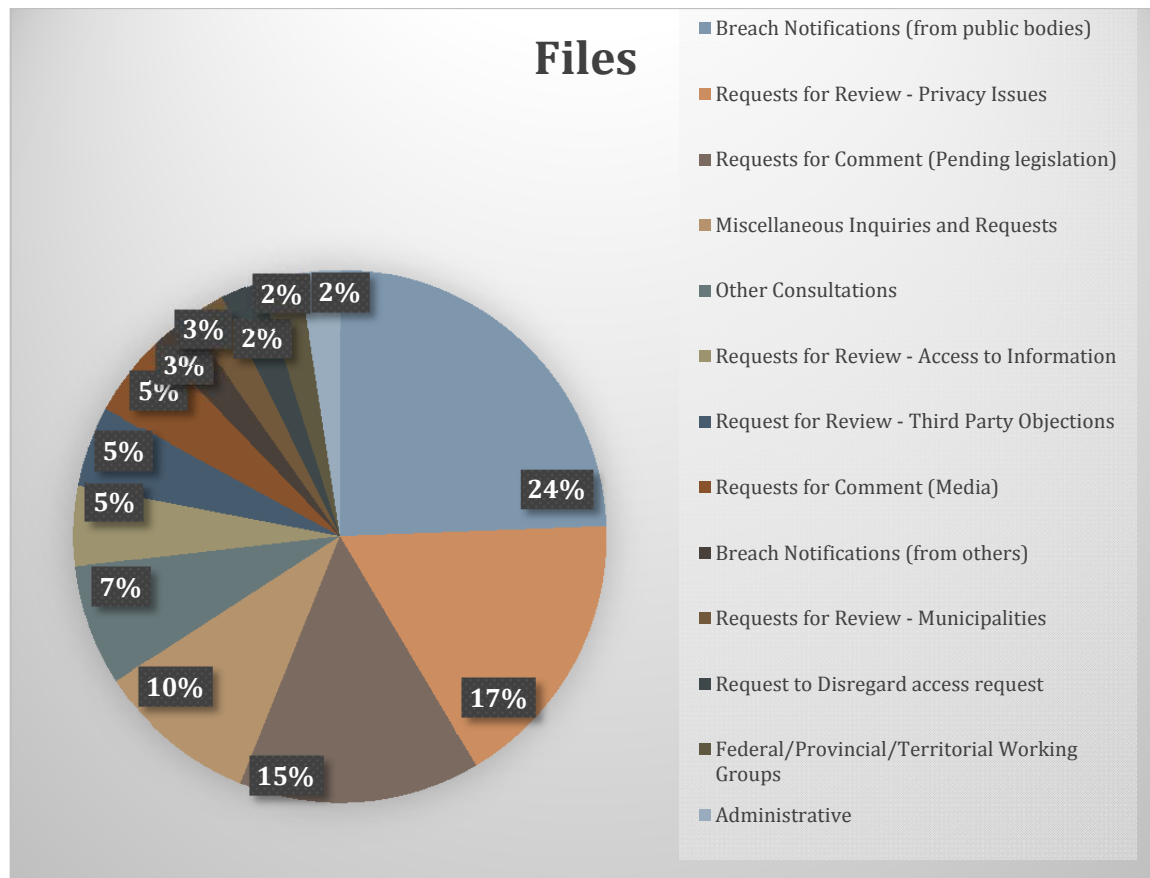
Privacy concerns can be referred to the Information and Privacy Commissioner for review. The IPC is authorized to investigate complaints and to make recommendations to the public body. The process is very similar to that used for a review of an access to information matter. Submissions are obtained from both the public body and the complainant, and from any other person who might have relevant information about the alleged breach to determine whether or not a breach of privacy occurred. Whether or not there has actually been an improper collection, use or disclosure of personal information, the IPC will prepare a report which will almost always contain comments and recommendations to improve policies and procedures so as to reduce the possibility of future breaches. The recommendations made by the IPC with respect to privacy issues are provided to the minister or other head of the public body and, once again, the minister must respond to the report and either accept or reject the recommendations made or take other appropriate steps in response. There is no right to appeal the minister's decision respecting a privacy breach complaint.

2014/2015 ANNUAL REPORT

THE YEAR IN REVIEW

In the 2014/2015 fiscal year, my office opened a total of 43 files. In comparison, there were 30 files opened in 2013/2014 and 16 files in 2012/2013. This makes for an almost 300% increase in the number of files over the last three years. These files can be divided into a number of categories:

Requests for Review - Privacy Issues	7
Breach Notifications (from public bodies)	10
Breach Notifications (from others)	1
Requests for Review - Access to Information	2
Request for Review - Third Party Objections	2
Requests for Review - Access to Information Municipalities (out of jurisdiction)	1
Request to Disregard access request (s. 53)	1
Requests for Comment (Pending legislation)	6
Requests for Comment (Media)	2
Requests for Comment (Other)	2
Other Consultations	3
Miscellaneous Inquiries and Requests	4
Federal/Provincial/Territorial Working Groups	1
Administrative	1



Two things stand out from these numbers. The first is the number of breach notifications received by my office. The second is the number of requests received from public bodies and from legislative committees for my comments on the access/privacy implications of new legislation. Both of these are positive developments.

It should be noted that there is currently no obligation for public bodies to disclose breaches of privacy when discovered. Notwithstanding this, several public bodies have taken it upon themselves to report breaches or potential breaches to my office. Most of these have been dealt with co-operatively with informal recommendations and suggestions for changes to policies and procedures with a view to improving performance and avoiding similar future

2014/2015 ANNUAL REPORT

breaches. Several of the pro-active breach notifications came from health sector private bodies, which suggests that they are cognizant of the provisions in the new *Health Information Act* which will require the reporting of such breaches in the future. I consider the pro-active notifications a positive evolution if for no other reason than that public bodies are beginning to recognize when a breach has occurred and that it is important to address it.

In my last Annual Report and in my appearance before the Standing Committee on Government Operations, I addressed the fact that, historically, very few public bodies chose to consult my office when considering new legislation or programs. That message appears to have been heard loudly and clearly as in this fiscal year, I received a total of six requests from public bodies and committees of the Legislative Assembly for comments on pending legislation. While not all of my comments and recommendations were accepted, the consultations have served to at least focus some attention on access and privacy matters and raised issues that may not have been otherwise considered.

The majority of privacy breach events/issues (including breach notifications) involve one of the Northwest Territories' health organizations. The Department of Health and Social Services, Stanton Regional Health Authority, Yellowknife Health and Social Services Authority, the Beaufort Delta Health and Social Services Authority and the Fort Smith Health and Social Services Authority were all involved in one or more of the privacy issues my office dealt with during the year. The Departments of Human Resources, Justice, and Education, Culture and Employment, and the NWT Housing Corporation each dealt with one privacy issue.

Nine Review Recommendations were issued.

REVIEW RECOMMENDATIONS

REVIEW RECOMMENDATION 14-126

Category of Review:	Access to Information
Public Body Involved:	Sahtu Health and Social Services Authority
Sections of the Act Applied:	Section 11, Section 12, Section 7, Section 14(1)(a), Section 23(2)(a)
Outcome:	Recommendations Accepted in Part

The Applicant had been the subject of complaints which resulted in consequences to the Applicant's employment. A request was made for records relating to the complaint. The initial request was sent to the Department of Health rather than to the Sahtu Health and Social Services Authority (S.H.S.S.A). The Department of Health transferred the request pursuant to section 12 of the Act, but not until 30 days later. S.H.S.S.A. made at least two requests of the Applicant to extend the time for responding to the request, but no formal steps were taken to extend the time pursuant to Section 11. Eventually, the Applicant sought a request for review based on a "deemed refusal" to disclose the records requested.

Upon receipt of the Request for Review, S.H.S.S.A. was asked to provide a detailed explanation for the deemed refusal. No such explanation was received, although copies of the records identified as being responsive were provided. S.H.S.S.A. were also encouraged to provide the Applicant with any of the records which were not subject to an exemption. That was not done.

A line by line review was done of the responsive records and the Information and Privacy Commissioner (IPC) recommended the disclosure of the majority of the records identified as

responsive. Where section 14 of the Act was used as justification for failing to disclose, the IPC recommended that there be a clear and articulated exercise of the discretion provided.

S.H.S.S.A chose to accept only some of the recommendations made. No explanation was provided as to the reasons for this decision.



THE TIME LIMITS IMPOSED IN VARIOUS SECTIONS OF THE ACT ARE THERE FOR A REASON - TO PROVIDE STRUCTURE AND TO ENSURE TIMELY RESPONSES.

Review Recommendation 14-126

REVIEW RECOMMENDATION 14-127

Category of Review: Privacy Complaint
Public Body Involved: Department of Justice
Sections of the Act Applied: N/A
Outcome: Recommendations Accepted

An anonymous complaint was received from an inmate at the North Slave Correctional Centre. The complainant felt that his right to speak with his legal counsel in private was being interfered with because corrections staff refused to allow him the use of a private room for telephone discussions with his lawyer.

2014/2015 ANNUAL REPORT

The IPC recommended that the Department of Justice review their policies and procedures with respect to inmates use telephone to contact their counsel so as to be sure that it clearly articulates the right to speak with counsel privately and how that right will be accommodated.



THE EXISTENCE OF POLICIES AND PROCEDURES
DOES NOT GUARANTEE THAT THOSE POLICIES AND
PROCEDURES ARE ALWAYS FOLLOWED OR EVEN
THAT THEY ARE CONSISTENTLY FOLLOWED.

[Review Recommendation 14-127](#)

REVIEW RECOMMENDATION 14-128

Category of Review: Unauthorized Collection of Personal Information
Public Body Involved: Industry, Tourism and Investment
Sections of the Act Applied: Section 40
Outcome: No further recommendations made

A volunteer organization which was applying for funding from a program offered by the Department of Industry, Tourism and Investment was asked to provide a list of all of its voting and non-voting members. The organization felt that this was an unreasonable request and contrary to the provisions of the ATIPP Act.

In addressing the complaint, the Department acknowledged that there had been an error made and that their program did not require the collection of the names of all members of the organization, but only of the directors. Because the public body took steps to rectify the problem as a result of the ATIPP process, no further recommendations were made.

REVIEW RECOMMENDATION 14-129

Category of Review:	Request to Review Fees Assessed
Public Body Involved:	Department of Human Resources
Sections of the Act Applied:	Section 50, Regulation 9(1) & (2), Regulation 10, Regulation 12, Regulation 13, Regulation 14
Outcome:	No Recommendations Made

The Applicant was provided with a fee estimate of \$625.00 for approximately 2500 pages of records responsive to his request for information. The fee estimate was provided pursuant to section 50 of the Act. The Applicant objected to the fee essentially on the basis that the provisions with respect to the collection of fees were being inconsistently applied.

The IPC reviewed the Regulations with respect to fees and determined that the public body had properly applied the fees. No recommendations were made.

REVIEW RECOMMENDATION 14-130

Category of Review:	Request for Information
Public Body Involved:	Public Works and Services
Sections of the Act Applied:	Section 24(1), Section 33
Outcome:	Recommendations Accepted

The Applicant requested records with respect to the lease arrangement between the Government of the Northwest Territories and a private third party company with respect to the court house building in Yellowknife. The department granted access information in respect of the base rent portion of the lease but denied access to records containing costs in addition to base rent, citing section 24(1) of the *Access to Information and Protection of*

2014/2015 ANNUAL REPORT

Privacy Act, which prohibits the disclosure of financial or commercial information obtained in confidence from a third party or information which could reasonably be expected to prejudice the competitive position of a third party.

The third party involved made submissions indicating that the information not disclosed was O&M costs established through negotiated contracts with suppliers and internal, multi-layered cost formulas to attribute employee wages, materials and service contracts. They considered this information to be proprietary information, the disclosure of which could prejudice their future negotiating position.

During the course of the review process, the Applicant indicated that he would be satisfied to receive aggregate total numbers and did not need the breakdown of O&M or other costs over and above the base rent. He was interested only in the total cost, per year, of the GNWT's lease of the court house building.

The IPC recommended that the aggregate numbers be disclosed.

REVIEW RECOMMENDATION 14-131

Category of Review: Request for Information
Public Body Involved: Department of Human Resources
Sections of the Act Applied: Section 11(1)(b)
Outcome: No Recommendations made

This was a request to review extensions of time taken pursuant to section 11(1)(b) of the Act in three separate, but related, Requests for Information made by the same applicant. The first request for information was made on December 6th, the second on December 13th and the third on December 16th. In each case, the Department advised the Applicant by letter that the

time for responding to the request was being extended for approximately 30 days because “there may have to be extensive consultations” before the requests could be finalized. The total number of pages identified as responsive to the three requests was about 1250 pages.

The IPC pointed out that section 8 of the Act requires a response to a Request for Information within 30 days unless the time is extended pursuant to section 11 which allows an extension only in four defined and narrow circumstances, none of which were applicable to this case. The IPC found that while the proper steps were taken to effect an extension of time and that the length of the extension was reasonable given the number of records involved, the extensions were not in accordance with the requirements of section 11 in that none of the allowable reasons for the extensions were established to have existed. Notwithstanding this, because the Requests for Information had long since been completed by the time the Review Recommendations were completed, no recommendations were made.

REVIEW RECOMMENDATION 15-132

Category of Review: Request for Information
Public Body Involved: Northwest Territories Power Corporation
Sections of the Act Applied: Section 24(1)(c)(i) and (ii), Section 33
Outcome: Recommendations not followed

The Applicant sought information with respect to the possibility of connecting NWT mines to the power grid. The Northwest Territories Power Corporation (NTPC) determined that some of the records affected third parties and undertook a consultation with them. The third parties consented to the disclosure of the records as edited by NTPC. The edited records were disclosed. The edits were minimal, essentially masking the names of the mines with whom the correspondence was undertaken, but no explanation was given to the Applicant as

2014/2015 ANNUAL REPORT


required by Section 9 of the Act. The Applicant argued that the public interest in disclosure outweighed any harm that might come to any of the third parties involved and that the public had the right to know how and why public dollars were being spent on infrastructure, particularly where the president of NTCP also had ownership stakes in two mines in the Northwest Territories which would benefit from access to the NWT power grid.

NTCP argued that the emails in question involved three mining projects or potential projects in the NWT owned or controlled by publicly traded companies and releasing any information with respect to the possible availability of access to the power grid could reasonably be expected to have an effect, and potentially a dramatic effect, on the share price of each of the three companies. Accordingly, the disclosure of the names of the companies involved could reasonably be expected to result in an undue financial gain or loss for these third parties and/or to prejudice their competitive position.

The IPC found that NTCP, which had the onus of establishing that the exemption applied, had not provided any concrete evidence to support their assertions that the information edited from two of the emails would cause “undue” harm (or benefit) to the third parties and that a simple assertion to that effect was insufficient. Furthermore, she was not convinced that the information contained in these two emails was not already public knowledge, at least in a general way. She was satisfied that the third record was more likely to cause undue harm or benefit because of the content and nature of the discussion.

The IPC recommended that NTCP review its processes and procedures with respect to responding to ATIPP requests. She further recommended that two of the emails be disclosed in full, but only after giving notice to the third parties involved pursuant to section 26 of the Act.

The Applicant launched an appeal of the decision to refuse disclosure to the Supreme Court of the Northwest Territories but withdrew the appeal when he discovered that the appeal process was likely to be long and expensive.



IN ORDER TO QUALIFY FOR THE EXCEPTION, THE EVIDENCE MUST DEMONSTRATE A PROBABILITY OF HARM (OR BENEFIT) FROM DISCLOSURE AND NOT JUST A WELL-INTENTIONED BUT UNJUSTIFIABLY CAUTIOUS APPROACH TO THE AVOIDANCE OF ANY RISK WHATSOEVER BECAUSE OF THE SENSITIVITY OF THE MATTERS AT ISSUE.

[Review Recommendation 15-132](#)

REVIEW RECOMMENDATION 15-133

Category of Review: Privacy Breach
Public Body Involved: Department of Health and Social Services
Sections of the Act Applied: Section 42
Outcome: Recommendations accepted

This matter arose as a result of a report by CBC North about 195 health care cards that had been mailed to the wrong addresses due to a spreadsheet sorting error. Although no formal complaint was received, and the *Access to Information and Protection of Privacy Act* does not give the Information and Privacy Commissioner any jurisdiction to investigate a privacy matter unless there is a formal complaint, in this case I undertook an informal review, with the co-operation of the Department.

It was determined that the breach occurred as a result of human error in preparing the database containing the health care card information. When preparing the electronic extract to send to the printer, one or more of the necessary data elements was improperly sorted so that the addresses did not line up correctly. As a result, 195 health care cards were mailed to the wrong people. Of those, 110 were returned by Canada post marked as “undeliverable”, leaving 85 cards remaining unaccounted for. The Department contacted each of those 85 people to notify them of the breach. They also conducted a review of the process of preparing information for sending to the printer and the step of sorting the extracted health care file information before sending it to the printer has been discontinued.

The IPC suggested that, in addition to the steps taken by the department to change the process, consideration be given to the possibility of decommissioning the cards that were still missing and issuing new ones to those affected and further that the department monitor the missing card numbers over the next year in an attempt to detect any unusual activity.

REVIEW RECOMMENDATION 15-134


Category of Review: Request for Information
Public Body Involved: Department of Transportation
Sections of the Act Applied: Section 11(b)(c)
Outcome: No Recommendations Made

The facts of this case were very similar to those in Review Recommendation 14-131. The public body was, once again, dealing with three separate Requests for Information from the same Applicant. The time for responding to the requests was extended by the public body in each case. The public body indicated to the Applicant that the reason for the extensions was to allow the public body to consult other departments. The Applicant felt that the extensions

2014/2015 ANNUAL REPORT

were not taken in accordance with Section 11 and asked me to review the extensions of time taken.

As in the previous case, the public body in this case had taken the appropriate steps required under section 11 to extend the time for responding and, because of the number of records involved, the length of the extension in each case (30 days) would have been reasonable. However, once again, the IPC was not satisfied that there were adequate grounds for the extensions and was not satisfied that the required consultations were sufficient reason to delay responding to the request for information. That said, by the time the review was complete, the public body had disclosed all of the responsive records and no further recommendations were made.



IT IS NOT APPROPRIATE, WHEN THAT EXTENSION IS QUESTIONED, TO CHANGE THE REASON FOR THE EXTENSION. IT CREATES CONFUSION AND SUGGESTS, FRANKLY, THAT THE PUBLIC BODY SIMPLY MANUFACTURED A REASON TO EXTEND THE TIME FOR RESPONSE, WHETHER OR NOT THE STATEMENT IS ACTUALLY TRUE.

Review Recommendation 15 - 134

LOOKING AHEAD

Every year, I highlight some of the matters which have come across my desk which can or should be addressed to improve the access to information and privacy protection offered by the *Access to Information and Protection of Privacy Act*. The following issues all came to my attention this year and I offer my comments for consideration.

1. Comprehensive Review of the Act

I understand that the Department of Justice is planning a review of the *Access to Information and Protection of Privacy Act* in the coming months. Such a review is absolutely necessary to make the changes necessary to address issues that simply weren't in contemplation 18 years ago when the Act was passed. Most Canadian jurisdictions have recently done or are in the process of reviewing their provincial acts. Newfoundland and Labrador recently commissioned an extensive review of that province's legislation, and new, modern legislation has now been passed and is coming into force in the next few months. A somewhat new approach has been adopted, which will serve to make Access to Information more timely and the process less intimidating. While I would not advocate for all of the changes which Newfoundland and Labrador has adopted, if only because of capacity issues, there are many good changes which have been made which would bear consideration in the Northwest Territories. I recommend that the Department of Justice undertake a comprehensive review of the *Access to Information and Protection of Privacy Act* with a view to modernizing it and making it easier for the public to use.

2. The “Appeal” Process

One of the features of the “ombudsman” model for the Information and Privacy Commissioner’s role is that the burden of taking a decision to court falls to the Applicant who is not satisfied with a public body’s decision. In the 18 years that the Act has been in force, I believe that there have only been three such appeals and that is most likely largely attributable to the fact that it is a very expensive and complicated undertaking. This year, the Applicant in the NTCP case outlined above was unhappy that NTCP decided not to accept the recommendations made by my office. The Applicant was a small business with some resources, but when it realized the cost and time commitment which an appeal would require, it chose to withdraw its appeal. In the words of the Applicant,

We had no idea what we were getting into. The main disconnect is the usage by the legislation of the term Supreme Court of the NWT...To laypeople like myself, the Supreme Court is a room in the courthouse downtown with a judge at a desk. I presumed, in my ignorance and naiveté, that I would arrive in that room after filling out the appropriate forms to have a judge look at the paper trail and make a decision based on your legal arguments and the Power Corp’s rationale for rejecting your recommendation.

Of course it was nothing like that. We quickly realized we were not going to the Supreme Court for a decision, we were launching a lawsuit against the Power Corp. with all its attendant legal requirements, strategies, risks and costs. This is enough to stop anyone with limited resources dead in their tracks, which it did.

To fully commit to the openness and accountability promise of the *Access to Information and Protection of Privacy Act*, there has to be an affordable and uncomplicated way to appeal decisions made by public bodies under the Act. If the Information and Privacy Commissioner had order making power, the onus of appeal would fall to the public body, not to the applicant. I would advocate for a hybrid model, such as the one implemented by the new legislation in Newfoundland and Labrador. This is definitely one of the issues that should be addressed in any review of the Act.

3. Privacy Complaints

As currently written, the *Access to Information and Protection of Privacy Act* does not give the Information and Privacy Commissioner the jurisdiction to initiate an investigation of a privacy concern unless she receives a formal request to do so. Often, privacy issues come to my attention either by people who do not wish, for any number of reasons, to file a formal complaint or because of something I read or hear about in the news or in the course of my day to day work. In the last year, I have received a number of letters expressing serious concerns about privacy breach concerns but was unable to investigate or provide recommendations because those who brought the matter to my attention were not willing to file a formal complaint. I would recommend that the legislation be amended to allow the Information and Privacy Commissioner to undertake a privacy review of her own accord in appropriate circumstances.

2014/2015 ANNUAL REPORT

4. Follow up on Recommendations made

Under the scheme of the Act, reviews and recommendations made with respect to privacy concerns most often involve making changes to processes and procedures within the public body aimed at avoiding similar breaches in the future. Once the recommendations are either accepted or rejected by the public body, there is no way to follow up to ensure that commitments made by public bodies are met. I would recommend that changes be made to the legislation to provide for some method of reporting back or follow up so as to satisfy complainants that their complaints have been fully addressed.

5. Municipalities

Once again, I recommend that steps be taken to create a legislated access and privacy regime for municipalities. Once again this year, I was asked to assist an individual who was attempting to seek access to records held by the City of Yellowknife. While I invited the City to allow me to assist in resolving the impasse, my offer to assist was not accepted. It is time that municipal governments, who spend public funds, have legislated obligations with respect to both access to information and privacy issues

Elaine Keenan Bengts

Information and Privacy Commissioner

June 26, 2015





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

RAPPORT ANNUEL 2014-2015



OFFICE OF THE
INFORMATION
AND PRIVACY
COMMISSIONER
NORTHWEST TERRITORIES

P.O. Box 382
Yellowknife, NT
X1A 2N3

26 juin 2015

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

À l'att. de : Tim Mercer
Greffier de l'Assemblée législative

Monsieur,

J'ai le privilège de présenter à l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest le rapport annuel du Commissariat à l'information et à la protection de la vie privée pour l'exercice allant du 1er avril 2014 au 31 mars 2015.

Veillez agréer, Monsieur, mes plus sincères salutations.

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

/kb

TABLE DES MATIÈRES

MOT DE LA COMMISSAIRE	1
LA LOI	5
Que vise la <i>Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée</i> ?	5
Qu'est-ce que le Commissariat à l'information et à la protection de la vie privée?	5
Quelle information est visée par la Loi?	6
Comment faire une demande d'accès à l'information?	6
Qu'arrive-t-il si la réponse n'est pas satisfaisante?	6
Comment la Loi parvient-elle à protéger la vie privée?	7
Comment s'assure-t-on que les droits relatifs à la vie privée sont respectés?	8
BILAN DE L'ANNÉE	9
RECOMMANDATIONS RELATIVES AUX DEMANDES DE RÉVISION	13
Recommandation relative à la demande de révision n° 14-126	13
Recommandation relative à la demande de révision n° 14-127	14
Recommandation relative à la demande de révision n° 14-128	15
Recommandation relative à la demande de révision n° 14-129	15
Recommandation relative à la demande de révision n° 14-130	16
Recommandation relative à la demande de révision n° 14-131	17
Recommandation relative à la demande de révision n° 15-132	18
Recommandation relative à la demande de révision n° 15-133	20
Recommandation relative à la demande de révision n° 15-134	21
REGARD SUR L'AVENIR	22

MOT DE LA COMMISSAIRE

La technologie numérique est aujourd’hui un rouage essentiel de notre monde. Toutes les entreprises y ont recours, et c’est la base de tout ce que nous faisons. Cette technologie apporte bien sûr des avantages incontestables, mais le développement rapide des technologies vient aussi avec son lot de défis et de difficultés en ce qui a trait à l’accès à l’information et à la protection de la vie privée. Du côté de l’accès à l’information et de la reddition de comptes, les techniques d’enregistrement, de conservation et de partage des produits d’information sont plus simples que jamais, mais en contrepartie, la capacité à récupérer l’information, elle, s’est complexifiée. En effet, avec tous les appareils mobiles et personnels, les clés USB et autres dispositifs de stockage de masse qui circulent, assurer le suivi de l’information est devenu un véritable casse-tête. À elle seule, la gestion des échanges courriel constitue une tâche monumentale. C’est pourquoi le recours à de solides systèmes de gestion des documents suffisamment polyvalents pour s’ajuster à l’évolution rapide des technologies est vital. Du côté de la vie privée, la biométrie, les appareils informatiques portables, l’infonuagique, la technologie GPS et la surveillance numérique sont venus faciliter la collecte d’information, mais on observe une tendance à collecter et conserver à outrance les renseignements personnels, ce qui crée de nouveaux risques de partages inappropriés ou d’atteinte à la protection des données, sans parler des difficultés à faire correspondre toutes ces données.



Conscients de ces faits, les commissaires à l’information et à la protection de la vie privée ainsi que les ombudsmans du Canada ont résolu conjointement en octobre 2014 de se concentrer sur la protection des données et de faire la promotion, en cette ère du numérique, des droits des Canadiens en matière d’accès à l’information et de protection de la vie privée. Cette résolution pressait tous les paliers de gouvernements (fédéral, provinces et territoires) de

faire figure de leader dans ce dossier en veillant à donner accès de manière constante et pertinente à l'information gouvernementale dans une formule adaptée au numérique, mais tout en protégeant avec vigilance les renseignements personnels grâce à la modernisation des systèmes et cadres de gestion des documents. Les mesures suivantes ont été proposées :

- intégrer les droits à l'accès à l'information et à la vie privée au moment de concevoir les systèmes et programmes publics;
- exiger que tous les fonctionnaires documentent leurs délibérations, leurs actions et leurs décisions;
- adopter des mesures de protection sur les plans administratifs et technologiques pour éviter la perte ou la destruction des documents, pour faciliter leur entreposage et leur conservation, pour assurer une récupération facile des documents, pour réduire les risques d'atteinte à la vie privée, et pour limiter la collecte et le partage de renseignements personnels lorsque ceux-ci ne sont pas nécessaires pour réaliser un programme ou atteindre un objectif dans le cadre d'une activité;
- établir des mécanismes de reddition de compte clairs pour gérer l'information à toutes les étapes du cycle de vie de l'information numérique (collecte, utilisation, divulgation, conservation et élimination) de manière à respecter les obligations en matière de vie privée et d'accès à l'information et en intégrant des mesures de surveillance et des sanctions adéquates en cas de non-conformité;
- former tous les fonctionnaires s'occupant de gérer des renseignements à une étape ou l'autre du cycle de vie de l'information pour qu'ils soient conscients de leurs rôles et responsabilités en matière d'accès à l'information et de protection de la vie privée;
- travailler à rendre l'information plus accessible aux citoyens afin de respecter les principes de transparence des gouvernements.

Dans cette même résolution, les commissaires à l'information et à la protection de la vie privée du Canada s'engageaient eux-mêmes à assurer un suivi avec le gouvernement sur ces points, à poursuivre les études sur le sujet et à publiciser les manières dont les lois sur l'accès à l'information et la vie privée influent sur tous les Canadiens, en plus de continuer à formuler des recommandations au gouvernement dans leurs champs d'expertise.

Comme l'avait fait remarquer Elizabeth Denham, commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de la Colombie-Britannique, dans son rapport annuel 2013-2014 :

La transparence est la clé. Lorsque les gouvernements et les entreprises mettent l'information à la disposition du public, ils créent des occasions d'interagir de manière significative avec la population, instaurent un climat de confiance, augmentent la confiance dans leurs activités et répondent aux préoccupations en matière d'accès à l'information et de vie privée.

À cet égard, les organismes publics des Territoires du Nord-Ouest doivent relever les mêmes défis qu'les organismes publics de partout au pays. Cette année a été marquée par une augmentation de la charge de travail au Commissariat. Nous avons aussi fait de grandes enjambées pour relever ces défis et entamé une transformation majeure au sein du Commissariat. En effet, depuis 17 ans, les fonctions de commissaire à l'information et à la protection de la vie privée sont assumées à temps partiel. Or, comme il avait été envisagé dans mon rapport annuel précédent, ce poste contractuel à temps partiel est devenu un poste à temps plein, avec soutien administratif, depuis le 1^{er} janvier 2015. Grâce à ce changement, il sera maintenant possible de rattraper le retard pris dans le traitement des demandes et des enquêtes, en plus de démarrer certains projets qui dorment depuis quelques années, faute de temps à leur consacrer.

RAPPORT ANNUEL 2014-2015

Trois secteurs ont été ciblés pour cette première année de travail à temps plein comme commissaire. Tout d'abord, il est prévu qu'une nouvelle loi sur les renseignements médicaux soit votée au cours de l'été, ce qui risque fort de soulever l'intérêt du public pour la confidentialité de ces données. Je prévois donc travailler avec le ministère de la Santé et des Services sociaux pour aider à expliquer à la population comment leurs renseignements médicaux personnels sont recueillis, utilisés et communiqués au sein du système de santé. Ensuite, il faudra faire des démarches pour élargir la coopération entre le commissariat et les organismes publics en vue d'améliorer l'accès à l'information et la protection de la vie privée aux Territoires du Nord-Ouest dans une approche plus proactive qu'avant. Enfin, le commissariat veillera à la création d'un site Web qui lui est propre. Dans le monde d'aujourd'hui, la présence en ligne est des plus importantes. Il y a longtemps que je souhaite utiliser ce mode de communication pour publier mes rapports et recommandations et rejoindre un public plus vaste. Le site Web pourra aussi servir à proposer d'autres ressources utiles à la population et au gouvernement sur les questions d'accès à l'information et de vie privée.

Poursuivre mon travail à titre de commissaire à l'information et à la protection de la vie privée des Territoires du Nord-Ouest m'enthousiasme grandement. C'est avec plaisir que je me consacrerai à cette tâche importante pour la prochaine année.

« POUR AGIR DE MANIÈRE RESPONSABLE, TOUT ORGANISME QUI TRAITE DE L'INFORMATION DOIT CONSIDÉRER QU'UN JOUR OU L'AUTRE DES SUPPORTS OU APPAREILS SERONT PERDUS, ET QU'IL VAUT DONC MIEUX CRYPTER LES DONNÉES. C'EST UNE CHOSE DE S'EXPOSER À DES RISQUES POUR SES PROPRES DONNÉES, MAIS C'EN EST UNE AUTRE D'EN FAIRE AUTANT AVEC LES RENSEIGNEMENTS DES AUTRES. DANS CE DEUXIÈME CAS, UNE OBLIGATION EXISTE – ET LA LOI EST CLAIRE À CET ÉGARD : IL FAUT PRENDRE DES MESURES RAISONNABLES POUR PROTÉGER L'INFORMATION. »

Frank Work, ancien commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Alberta, *Calgary Herald*, 27 janvier 2014.

LA LOI

QUE VISE LA LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION ET LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE?

La *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* se fonde sur deux principes :

1. les documents publics doivent être accessibles au public;
2. les renseignements personnels doivent être protégés par les organismes publics.

La Loi définit les règles concernant l'accès aux documents publics détenus par les organismes gouvernementaux; elle décrit aussi celles entourant la collecte, l'usage et la divulgation de renseignements personnels par les organismes publics des Territoires du Nord-Ouest (TNO).

QU'EST-CE QUE LE COMMISSARIAT À L'INFORMATION ET À LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE?

Le Commissariat à l'information et à la protection de la vie privée a été créé en 1997 avec l'adoption de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*. Le commissaire à l'information et à la protection de la vie privée est nommé par le commissaire des Territoires du Nord-Ouest, sur recommandation de l'Assemblée législative. Le rôle du commissaire est d'examiner de manière indépendante comment la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* est interprétée et mise en œuvre par les organismes publics pour s'assurer que les droits et obligations établis par la Loi sont respectés et maintenus. La Loi s'applique à 41 organismes publics des TNO, incluant l'ensemble des ministères et des sociétés d'État ainsi que certaines commissions et d'autres organismes publics.

QUELLE INFORMATION EST VISÉE PAR LA LOI?

Sauf quelques exceptions bien circonscrites précisées dans la *Loi*, la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* donne à la population le droit d'accéder à tout document sous la garde ou le contrôle d'un organisme public des Territoires du Nord-Ouest. Les exceptions existent pour protéger la vie privée des individus et les renseignements appartenant à un tiers, pour donner aux fonctionnaires la liberté de donner un avis ou de formuler des recommandations en toute franchise et candeur lorsque des politiques gouvernementales sont élaborées, et pour protéger la confidentialité des échanges ayant cours au sein du Conseil des ministres.

COMMENT FAIRE UNE DEMANDE D'ACCÈS À L'INFORMATION?

Pour obtenir un document d'un organisme public, il faut en faire la demande par écrit et acheminer celle-ci à l'organisme public duquel on souhaite obtenir l'information. Si l'organisme qui reçoit la demande n'a pas les documents demandés, il a la responsabilité de faire suivre la demande à l'organisme public approprié.

À la réception d'une demande d'accès à l'information, l'organisme public a le devoir de trouver tous les documents éclairants pour la demande. Avant de remettre ces documents au demandeur, l'organisme public doit les examiner pour déterminer s'ils peuvent être divulgués, en tout ou en partie, en portant attention aux exceptions énoncées dans la *Loi*. Dans la plupart des cas, le délai de réponse prescrit aux organismes publics est de 30 jours.

QU'ARRIVE-T-IL SI LA RÉPONSE N'EST PAS SATISFAISANTE?

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. Cette demande de révision doit être présentée par écrit.

Lorsque la commissaire à l'information et à la protection de la vie privée reçoit une demande de révision concernant une question d'accès à l'information, des détails sont demandés à la personne qui a déposé la demande de révision et à l'organisme public visé. Si les informations d'un tiers sont concernées, ce dernier a également l'occasion d'exposer son point de vue. Pour évaluer la demande, la commissaire a accès à tous les documents éclairants. Après examen du dossier, des détails donnés par chaque partie concernée et de l'application de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, la commissaire produit un rapport présentant ses conclusions et ses recommandations. La commissaire n'a pas le pouvoir d'obliger les organismes publics à divulguer ou à cacher des renseignements, mais elle a l'obligation de formuler des recommandations au responsable de l'organisme public concerné. Le ministre ou le responsable de l'organisme public doit réagir aux recommandations formulées par la commissaire dans un délai de 30 jours. Si la personne qui a déposé la demande n'est pas satisfaite de la décision prise par le ministre, elle peut faire appel à la Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest.

« LE COORDONNATEUR DE LA *LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION ET LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE* EST AU CENTRE DE LA PROCÉDURE SUIVIE POUR ACCÉDER À DE L'INFORMATION TOUT EN S'ASSURANT QUE LES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS DEMEURENT CONFIDENTIELS. »

Rapport de 2014 faisant suite à la révision prévue par la législation de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* de Terre-Neuve-et-Labrador (p. 41)

COMMENT LA LOI PARVIENT-ELLE À PROTÉGER LA VIE PRIVÉE?

La Partie II de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* définit les règles que doivent respecter les organismes publics concernant la collecte des renseignements personnels, la manière dont ces renseignements peuvent être utilisés, ainsi que les circonstances

permettant la divulgation de ces renseignements à des tiers. Elle établit aussi un mécanisme permettant aux individus de consulter leurs renseignements personnels qui sont détenus par un organisme gouvernemental et de demander des corrections, s'il y a lieu.

De plus, cette partie de la *Loi* exige que les organismes publics maintiennent des mesures de sécurité adéquates pour veiller à ce que les renseignements personnels dont ils font la collecte ne puissent être consultés par des personnes non autorisées.

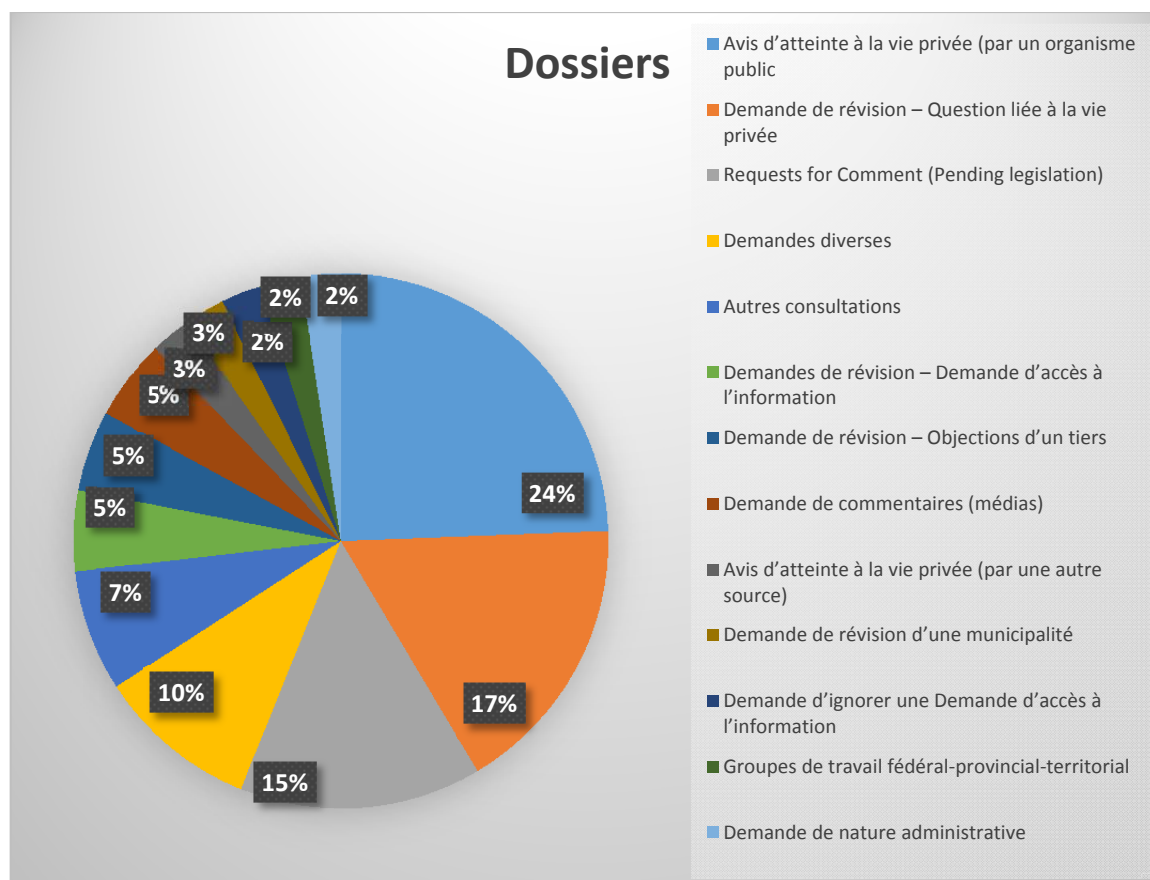
COMMENT S'ASSURE-T-ON QUE LES DROITS RELATIFS À LA VIE PRIVÉE SONT RESPECTÉS?

Les questions et préoccupations relatives à la vie privée peuvent être portées à l'attention de la commissaire à l'information et à la protection de la vie privée, qui les examinera. La commissaire a le pouvoir de faire enquête sur les plaintes et de formuler des recommandations aux organismes publics. La procédure est très semblable à celle qui est appliquée pour examiner une demande d'accès à l'information, c'est-à-dire que des détails sont demandés tant à l'organisme public concerné qu'au plaignant, de même qu'à tout tiers susceptible de détenir des renseignements pertinents sur l'atteinte présumée à la vie privée, afin de déterminer s'il y a réellement eu atteinte à la vie privée ou non. Que la plainte soit fondée ou non, la commissaire produit un rapport s'accompagnant presque toujours de commentaires et de recommandations visant à améliorer les politiques et les procédures de manière à éviter de futures atteintes à la vie privée. Les recommandations de la commissaire en matière de vie privée sont communiquées au ministre ou au responsable de l'organisme public concerné qui doit, encore une fois, réagir et signifier s'il accepte ou non les recommandations formulées, en plus de prendre, le cas échéant, les mesures requises pour corriger la situation. Il faut savoir que le plaignant ne dispose d'aucun autre recours contre la décision d'un ministre lorsqu'il s'agit d'une plainte pour atteinte à la vie privée.

BILAN DE L'ANNÉE

Au cours de l'exercice 2014-2015, le Commissariat a ouvert un total de 43 dossiers. À titre de comparaison, le Commissariat avait ouvert 30 dossiers en 2013-2014, et 16 en 2012-2013. On observe donc une hausse avoisinant les 300 % pour les trois dernières années. Les dossiers ouverts se répartissent dans les catégories suivantes :

Demande de révision – Question liée à la vie privée	7
Avis d'atteinte à la vie privée (par un organisme public)	10
Avis d'atteinte à la vie privée (par une autre source)	1
Demande de révision – Demande d'accès à l'information	2
Demande de révision – Objection d'un tiers	2
Demande de révision – Demande d'accès à l'information (pour une municipalité hors compétence)	1
Demande d'ignorer une demande d'accès à l'information (art. 53)	1
Demande de commentaires (nouvelle loi en cours d'élaboration)	6
Demande de commentaires (médias)	2
Demande de commentaires (autres)	2
Autres consultations	3
Demandes diverses	4
Groupes de travail fédéral-provincial-territorial	1
Demande de nature administrative	1



Deux choses frappent en lisant ces chiffres. La première, c'est le nombre d'avis d'atteinte à la vie privée reçus par le Commissariat. La deuxième, c'est le nombre de demandes provenant d'un organisme public ou d'un comité législatif désireux d'avoir les commentaires du Commissariat sur les implications de nouvelles législations sur l'accès à l'information et la vie privée. Ces deux nouveautés sont positives.

Soulignons qu'actuellement, rien n'oblige les organismes publics à divulguer qu'il y a eu atteinte à la vie privée lorsqu'on en découvre une. Néanmoins, plusieurs organismes publics prennent l'initiative de rapporter au Commissariat les écueils réels ou potentiels relevés. Beaucoup de ces dossiers ont été travaillés dans la coopération et ont abouti à des

recommandations et suggestions informelles pour améliorer les politiques et procédures en place en vue d'améliorer le rendement et d'éviter de futurs écueils. Plusieurs avis spontanés venaient aussi d'organismes privés du secteur de la santé et étaient probablement motivés par la connaissance des dispositions législatives proposées pour la future loi sur les renseignements médicaux, qui exigera que les atteintes soient rapportées. Je perçois ce comportement proactif comme une évolution positive, un signe que les organismes publics commencent à reconnaître les situations d'atteinte à la vie privée et trouvent important de les régler.

Dans mon dernier rapport annuel tout comme dans ma présentation devant le Comité permanent des opérations gouvernementales, j'avais soulevé le fait que, par le passé, très peu d'organismes publics pensaient à consulter le Commissariat dans l'élaboration de nouvelles lois ou de nouveaux programmes. Ce message semble avoir porté fruit, car au cours du dernier exercice, j'ai reçu un total de six demandes d'organismes publics et de comités de l'Assemblée législative pour commenter de nouvelles lois. Même si mes commentaires et recommandations n'ont pas tous été acceptés, ces consultations ont permis d'attirer l'attention sur divers aspects liés à l'accès à l'information et à la protection de la vie privée et à souligner des enjeux qui autrement seraient passés inaperçus.

La majorité des dossiers ou événements liés à une atteinte à la vie privée (y compris les avis spontanés) concernent les organismes de santé des Territoires du Nord-Ouest. Le ministère de la Santé et des Services sociaux, l'Administration de santé territoriale Stanton, l'Administration des services de santé et des services sociaux de Yellowknife, l'Administration des services de santé et des services sociaux de Beaufort-Delta et l'Administration des services de santé et des services sociaux de Fort Smith ont tous été visés par un dossier ou plus en matière de vie privée ouvert au cours de la dernière année par le Commissariat. Les ministères des Ressources humaines, de la Justice, et de l'Éducation, de la Culture et de la Formation, de

même que la Société d'habitation des Territoires du Nord-Ouest, ont tous fait l'objet également d'un dossier concernant la vie privée.

Cette année, neuf recommandations relatives à des demandes de révision de décisions ont été émises.

RECOMMANDATIONS RELATIVES AUX DEMANDES DE RÉVISION

Recommandation relative à la demande de révision n° 14-126

Catégorie :	Accès à l'information
Organisme public concerné :	Administration des services de santé et des services sociaux du Sahtu
Passage(s) pertinent(s) dans la Loi :	Article 11, article 12, article 7, alinéa 14(1)a), alinéa 23(2)a)
Résultat :	Recommandations partiellement acceptées

Le demandeur avait fait l'objet de plaintes qui ont eu des conséquences sur son emploi. Il a alors demandé à consulter les documents relatifs à ces plaintes. La première demande a été adressée au ministère de la Santé et des Services sociaux, et non à l'Administration des services de santé et des services sociaux du Sahtu. Le Ministère a transféré la demande, conformément à l'article 12 de la *Loi*, mais a pris plus de 30 jours pour le faire. L'ASSSS du Sahtu a fait au moins deux demandes de prolongation au demandeur, mais aucune mesure officielle n'a été prise conformément à l'article 11 pour ce faire. Le demandeur a fini par déposer une demande de révision pour « refus présumé » de divulguer les documents demandés.

Lorsque nous avons reçu cette demande de révision, nous avons demandé à l'ASSSS du Sahtu d'expliquer en détail son refus. Aucune explication n'a été fournie, mais les documents éclairants nous ont été envoyés. Nous avons encouragé l'ASSSS du Sahtu à fournir au demandeur les documents qui n'étaient pas visés par une exemption, mais sans résultat.

Chaque ligne des documents éclairants a été examinée. La commissaire à l'information et à la protection de la vie privée a recommandé la divulgation de la plus grande partie des documents jugés pertinents. L'article 14 de la *Loi* a été invoqué pour justifier l'absence de divulgation, mais la commissaire a plutôt recommandé le recours à un pouvoir discrétionnaire clairement établi et énoncé.

L'ASSSS du Sahtu n'a accepté qu'une partie des recommandations formulées, sans plus d'explication pour justifier cette décision.

« LES DÉLAIS DE RÉPONSE IMPOSÉS DANS PLUSIEURS ARTICLES DE LA LOI ONT LEUR RAISON D'ÊTRE : ILS FOURNISSENT UNE STRUCTURE ASSURANT UNE RÉPONSE EN TEMPS OPPORTUN. »

Recommandation relative à la demande de révision n° 14-126

Recommandation relative à la demande de révision n° 14-127

Catégorie : Plainte liée à la vie privée
Organisme public concerné : Ministère de la Justice
Passage(s) pertinent(s) dans la Loi : Sans objet
Résultat : Recommandations acceptées

Une plainte anonyme a été déposée par un détenu du Centre correctionnel du Slave Nord. Le plaignant considérait qu'il avait le droit de parler à son conseiller juridique en privé, alors que le personnel correctionnel refusait qu'il téléphone à son avocat à partir d'une salle privée.

La commissaire à l'information et à la protection de la vie privée a recommandé que le ministère de la Justice revoie ses politiques et procédures concernant l'usage du téléphone par les détenus pour discuter avec leur avocat afin que le droit d'avoir une conversation privée avec un conseiller juridique soit clairement énoncé et respecté.

« LA PRÉSENCE DE POLITIQUES ET PROCÉDURES NE GARANTIT PAS FORCÉMENT LEUR RESPECT CONSTANT OU RIGoureux. »

Recommandation relative à la demande de révision n° 14-127

Recommandation relative à la demande de révision n° 14-128

Catégorie :	Collecte non autorisée de renseignements personnels
Organisme public concerné :	Ministère de l'Industrie, du Tourisme et de l'Investissement
Passage(s) pertinent(s) dans la Loi :	Article 40
Résultat :	Aucune nouvelle recommandation formulée

Un organisme bénévole qui demandait du financement dans le cadre d'un programme du ministère de l'Industrie, du Tourisme et de l'Investissement s'est fait demander la liste de tous ses membres votants et non-votants. L'organisme a trouvé cette demande déraisonnable et contraire à la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*.

Pendant la gestion de la plainte, le Ministère a reconnu qu'une erreur avait été commise et qu'avec le programme de financement en question, il n'était pas nécessaire de connaître le nom de tous les membres de l'organisation, mais seulement celui des administrateurs. Comme l'organisme public a pris les mesures nécessaires pour corriger le problème au cours du processus de traitement de la plainte, aucune recommandation supplémentaire n'a été formulée.

Recommandation relative à la demande de révision n° 14-129

Catégorie :	Demande de révision des frais liés à une demande
Organisme public concerné :	Ministère des Ressources humaines
Passage(s) pertinent(s) dans la Loi :	Article 50, Règlement 9(1) et (2), Règlement 10, Règlement 12, Règlement 13, Règlement 14
Résultat :	Aucune recommandation formulée

Le demandeur s'était fait exiger des frais d'environ 625 \$ pour produire les quelque 2 500 pages pertinentes qui devaient répondre à sa demande d'information. Ces frais avaient

été calculés sur la base de l'article 50 de la *Loi*. Le demandeur s'est opposé à ces frais, arguant principalement que les frais en question n'étaient pas toujours réclamés.

La commissaire à l'information et à la protection de la vie privée a revu les différents règlements traitant des frais et a déterminé que l'organisme public avait calculé ceux-ci correctement. Aucune recommandation n'a donc été formulée.

Recommandation relative à la demande de révision n° 14-130

Catégorie : Demande d'information
Organisme public concerné : Ministère des Travaux publics et des Services
Passage(s) pertinent(s) dans la *Loi* : Paragraphe 24(1), article 33
Résultat : Recommandations acceptées

Le demandeur avait demandé des documents ayant trait à l'accord de location qui avait été conclu entre le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et une entreprise privée au sujet du palais de justice à Yellowknife. Le Ministère avait donné droit d'accès au passage concernant le loyer de base, mais refusé l'accès au passage traitant des suppléments sur le loyer en s'appuyant sur le paragraphe 24(1) de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, qui interdit la divulgation d'information de nature financière ou commerciale obtenue dans la confiance d'un tiers ou de toute information qui pourrait être vue comme préjudiciable pour un tiers du point de vue de la concurrence, pour motiver son refus.

Le tiers concerné a fourni des détails en indiquant que l'information qui n'avait pas été dévoilée concernait des coûts de fonctionnement et d'entretien qui avaient été établis à la suite de négociations contractuelles avec des fournisseurs et des ressources internes, de même que des formules d'échelles de coûts concernant la rémunération des employés, les coûts du matériel et les contrats de service. Le tiers considérait ces renseignements comme exclusifs puisque leur divulgation pouvait nuire à leurs négociations futures.

Au cours de la révision, le demandeur a indiqué qu'il lui suffirait de connaître la somme totale et qu'il pouvait se passer de la ventilation de ces coûts entre les dépenses de fonctionnement et d'entretien et le reste. Il souhaitait simplement connaître le coût annuel total de l'entente de location liée au palais de justice.

La commissaire a recommandé la divulgation de cette somme totale.

Recommandation relative à la demande de révision n° 14-131

Catégorie :	Demande d'information
Organisme public concerné :	Ministère des Ressources humaines
Passage(s) pertinent(s) dans la Loi :	Alinéa 11(1)b)
Résultat :	Aucune recommandation formulée

Cette demande en trois volets distincts mais interreliés portait sur les prolongations pouvant être accordées en vertu de l'alinéa 11(1)b) de la Loi. Le premier volet de la demande a été déposé le 6 décembre, le deuxième, le 13 décembre, et le troisième, le 16 décembre, toujours par le même demandeur. Dans chaque cas, le Ministère avait avisé le demandeur par lettre qu'il aurait besoin d'une prolongation d'environ 30 jours, car il allait peut-être devoir effectuer des consultations étendues pour finaliser la réponse. Les documents jugés pertinents pour répondre aux trois demandes totalisaient environ 1 250 pages.

La commissaire a fait remarquer que l'article 8 de la Loi demandait que toute demande d'information reçoive une réponse dans un délai de 30 jours, sauf si une prolongation était accordée conformément à l'article 11. Cet article permet une prolongation du délai dans quatre cas de figure précis et circonscrits, aucun ne s'appliquant à ce cas-ci. La commissaire a observé que les étapes convenues avaient été suivies pour obtenir une prolongation et que le délai supplémentaire requis était raisonnable vu la quantité de documents en jeu, mais il

demeure que la prolongation ne cadrerait pas dans les raisons prévues à l'article 11.

Néanmoins, comme les trois demandes d'information étaient en fait réglées depuis longtemps rendu à cette étape, aucune recommandation n'a été formulée.

Recommandation relative à la demande de révision n° 15-132

Catégorie : Demande d'information
Organisme public concerné : Société d'énergie des Territoires du Nord-Ouest
Passage(s) pertinent(s) dans la Loi : Sous-alinéas 24(1)c(i) et (ii), article 33
Résultat : Recommandations non suivies

Le demandeur avait demandé des renseignements concernant la possibilité de connecter les mines des TNO au réseau électrique. La Société d'énergie des Territoires du Nord-Ouest avait déterminé que certains documents concernaient des tiers et a entrepris de consulter ces derniers. Ceux-ci avaient accepté que les renseignements soient divulgués par la Société d'énergie, mais après quelques modifications mineures. Les documents ont donc été divulgués après application de ces modifications, qui consistaient principalement à masquer le nom des mines avec qui il y avait eu des échanges. Cependant, aucune explication quant à ces modifications n'a été donnée au demandeur, comme l'article 9 de la Loi le requérait. Le demandeur a allégué que l'intérêt public prévalait sur les conséquences d'une divulgation pour les tiers concernés et que la population avait le droit de savoir pourquoi et comment les deniers publics avaient été dépensés sur des infrastructures, particulièrement lorsque l'on sait que le président de la Société d'énergie détient lui-même des parts dans deux mines des TNO qui profiteraient de l'accès au réseau électrique.

La Société d'énergie a souligné que les courriels visés concernaient trois projets miniers ou projets potentiels menés par des entreprises des TNO ou cotées en bourse, et que la divulgation de ces informations concernant l'accès possible au réseau électrique risquait

d'avoir un effet potentiellement dévastateur sur la valeur des actions de ces entreprises. On pouvait donc raisonnablement supposer que la divulgation du nom de ces entreprises entraînerait des pertes ou gains financiers injustifiés pour ces tiers, ou encore un préjudice du point de vue de la concurrence.

La commissaire a constaté que la Société d'énergie, qui avait le fardeau d'établir si l'exemption s'appliquait, n'avait fourni aucune preuve concrète pour soutenir ses allégations que l'information retirée de deux courriels en cause entraînerait des préjudices (ou des avantages) « injustifiés » aux tiers concernés, et qu'il ne suffisait pas de l'affirmer pour que l'explication soit valide. En outre, la commissaire n'était pas convaincue que les renseignements contenus dans les deux courriels en question n'étaient pas déjà de nature publique, du moins de manière générale. Elle a reconnu que le troisième document, pour sa part, était plus à même de causer des préjudices ou des avantages injustifiés en raison de son contenu et de la nature de la discussion.

La commissaire à l'information et à la protection de la vie privée a recommandé que la Société d'énergie revoie ses processus et procédures pour répondre aux demandes relatives à la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*. Elle a en outre recommandé que deux des courriels soient divulgués dans leur forme intégrale, mais pas avant d'avoir informé les tiers concernés conformément à l'article 26 de la *Loi*.

Le demandeur a porté en appel à la Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest la décision de refuser la divulgation, mais a retiré cet appel quand il s'est rendu compte que le processus serait probablement long et coûteux.

« POUR PROFITER D'UNE EXCEPTION, IL FAUT FOURNIR LA PREUVE QU'UN RISQUE DE PRÉJUDICE (OU D'AVANTAGE) EXISTE. MÊME SI ELLE PART DE BONNES INTENTIONS, UNE APPROCHE DE PRÉCAUTION INJUSTIFIÉE ENVERS TOUT RISQUE OU LE SIMPLE FAIT D'ÉVOQUER LA DÉLICATESSE DU SUJET NE PEUVENT À EUX SEULS JUSTIFIER UN REFUS DE DIVULGATION. »

Recommandation relative à la demande de révision n° 15-132

Recommandation relative à la demande de révision n° 15-133

Catégorie :	Atteinte à la vie privée
Organisme public concerné :	Ministère de la Santé et des Services sociaux
Passage(s) pertinent(s) dans la <i>Loi</i> :	Article 42
Résultat :	Recommandations acceptées

Cette affaire est née d'un reportage de la CBC North révélant que 195 cartes d'assurance-maladie avaient été envoyées à de mauvaises adresses à la suite d'une erreur de tri dans une feuille de calcul. Comme aucune plainte n'a officiellement été déposée, la commissaire à l'information et à la protection de la vie privée n'est pas habilitée par la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* à enquêter sur cette question de vie privée, mais un examen informel a cependant été entrepris avec la coopération du Ministère.

Il a été déterminé que l'atteinte à la vie privée avait été causée par une erreur humaine au moment de préparer la base de données contenant les renseignements à paraître sur les cartes d'assurance-maladie. Lorsque les données électroniques à envoyer en impression ont été extraites, un ou plusieurs éléments ont été mal triés, ce qui fait que l'adresse d'envoi ne correspondait plus. Résultat : 195 cartes d'assurance-maladie ont été postées aux mauvaises personnes. De ce nombre, 110 ont été retournées par Postes Canada avec la mention « non distribuable », laissant 85 cartes à retracer. Le Ministère a pu identifier les 85 personnes concernées et les informer de l'erreur. La procédure visant à préparer l'information pour l'envoi à l'impression a également été revue, et l'étape de tri des données extraites avant l'envoi à l'impression a été abandonnée.

La commissaire à l'information et à la protection de la vie privée a suggéré qu'en plus des mesures déjà prises par le Ministère pour modifier sa procédure, il soit envisagé d'invalider les cartes encore manquantes et d'en émettre de nouvelles aux personnes concernées, en plus de surveiller toute utilisation inhabituelle des numéros des cartes perdues.

Recommandation relative à la demande de révision n° 15-134

Catégorie :	Demande d'information
Organisme public concerné :	Ministère des Transports
Passage(s) pertinent(s) dans la Loi :	Alinéa 11(b)c)
Résultat :	Aucune recommandation formulée

Ce cas est très similaire à celui ayant mené à la recommandation relative à la demande de révision n° 14-131. L'organisme public a reçu trois demandes d'accès à l'information distinctes d'un même demandeur. Dans chaque cas, l'organisme a demandé une prolongation de délai pour répondre aux demandes, indiquant au demandeur qu'il devait consulter d'autres ministères. Le demandeur a jugé que ces prolongations n'étaient pas admises par l'article 11 de la Loi et a demandé au Commissariat de les examiner.

Comme dans le cas précédent, l'organisme public avait suivi la démarche requise par l'article 11 pour obtenir une prolongation et, compte tenu du nombre de documents demandés, la prolongation proposée (30 jours) était raisonnable. Cependant, la commissaire a constaté une fois de plus que les motifs avancés pour la prolongation n'étaient pas suffisants, et que la seule raison des consultations requises ne suffisait pas à motiver la prolongation du délai pour répondre à la demande d'accès à l'information. Cela dit, la révision de la commissaire ayant eu lieu longtemps après la divulgation des documents au demandeur, aucune nouvelle recommandation n'a été émise.

« IL N'EST PAS APPROPRIÉ, LORSQU'UNE PROLONGATION EST REMISE EN QUESTION, DE CHANGER SOUDAINEMENT LE MOTIF DE CETTE PROLONGATION. NON SEULEMENT UNE TELLE APPROCHE CRÉE DE LA CONFUSION, MAIS DONNE EN PLUS L'IMPRESSION QUE L'ORGANISME PUBLIC AVAIT SIMPLEMENT FABRIQUÉ UNE RAISON DE TOUTES PIÈCES POUR JUSTIFIER LA PROLONGATION, SANS ÉGARD À LA VÉRITÉ DE CE MOTIF. »

Recommandation relative à la demande de révision n° 15-134

REGARD SUR L'AVENIR

Chaque année, je fais ressortir certains enjeux qui sont passés entre mes mains et qui peuvent ou devraient être abordés afin d'améliorer l'accès à l'information et la protection de la vie privée accordés en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*. Voici les enjeux que j'ai relevés cette année, accompagnés de mes commentaires et réflexions.

1. Un examen exhaustif de la Loi

Il semblerait que le ministère de la Justice prévoit effectuer au cours des prochains mois un examen approfondi de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*. Cet examen est des plus nécessaires, car des changements doivent être apportés à la *Loi* afin de tenir compte d'enjeux qui étaient inexistantes il y a 18 ans, quand la *Loi* a été adoptée. La plupart des compétences canadiennes ont elles-mêmes revu ou sont en train de revoir leurs lois provinciales à cet égard. Par exemple, Terre-Neuve-et-Labrador a récemment demandé un examen complet de la législation provinciale, ce qui a mené à l'adoption d'une législation modernisée devant entrer en vigueur dans les prochains mois. Une approche relativement neuve a été adoptée; elle assurera un accès plus rapide à l'information et un processus de demande moins intimidant. Même si je ne suis pas forcément d'accord avec la totalité des modifications adoptées par Terre-Neuve-et-Labrador, notamment en raison des questions de capacités, plusieurs bonnes choses ont été faites et devraient servir d'exemple aux Territoires du Nord-Ouest. Je recommande que le ministère de la Justice entreprenne un examen approfondi de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* en vue de la moderniser et de la rendre plus accessible et simple pour le grand public.

2. Le processus d'appel

Le rôle de commissaire à l'information et à la protection de la vie privée s'apparente au statut d'ombudsman puisque le fardeau de porter une décision en appel à la cour revient au demandeur lorsque ce dernier n'est pas satisfait de la décision prise par un organisme public. Dans les 18 années d'existence de la Loi, je crois que seuls trois cas ont été portés en appel. Ce petit nombre s'explique principalement du fait que les procédures d'appel sont aussi coûteuses que complexes. Cette année, le demandeur dans le dossier de la Société d'énergie n'était pas satisfait de la décision prise par cette dernière, qui n'a pas accepté les recommandations du Commissariat. Le demandeur était une petite entreprise dotée de quelques ressources, mais a quand même compris rapidement que l'investissement en argent et en temps pour un appel n'était pas réaliste, et a dû retirer son appel. Voici ce qu'il en a dit :

Nous n'avions pas mesuré ce dans quoi nous nous embarquions. Le principal écueil vient de l'usage du terme « Cour suprême des TNO ». Pour le commun des mortels, dont je fais partie, la Cour suprême est une salle du palais de justice, au centre-ville, où siège un juge. Dans mon ignorance et ma naïveté, je croyais qu'il me suffirait de m'y présenter après avoir rempli quelques formulaires pertinents pour que le juge examine la paperasse cumulée et prenne une décision basée sur les arguments de nature juridique du Commissariat et la justification fournie par la Société d'énergie pour rejeter les recommandations de la commissaire.

Dans les faits, il en va tout autrement. Nous avons vite compris que nous n'irions pas à la Cour suprême pour obtenir une décision, mais plutôt pour tenter une poursuite contre la Société d'énergie, avec tout l'arsenal d'exigences légales, de stratégies, de risques et de coûts que ça impliquait. C'est bien assez pour

refroidir séance tenante toute personne dont les ressources sont limitées, comme moi. [Traduction]

Pour répondre vraiment aux promesses d'ouverture et de reddition de comptes qui se trouvent dans la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, il faudrait qu'il existe une manière simple et peu onéreuse de porter en appel les décisions des organismes publics ayant trait à la Loi. Si j'avais, à titre de commissaire à l'information et à la protection de la vie privée, le pouvoir d'émettre des ordonnances, le fardeau de l'appel reviendrait à l'organisme public plutôt qu'au demandeur. À mon avis, l'idéal serait en fait d'avoir un modèle hybride inspiré de celui prévu par la nouvelle loi à Terre-Neuve-et-Labrador. Ce serait certainement un enjeu à aborder dans le cadre d'un examen de la Loi.

3. Les plaintes pour atteinte à la vie privée

Dans son libellé actuel, la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* n'accorde pas à la commissaire à l'information et à la protection de la vie privée la compétence d'entamer une enquête sur une question de vie privée à moins d'en avoir reçu la demande officielle. Bien souvent, les questions concernant la vie privée sont portées à mon attention par des personnes qui, pour diverses raisons, ne souhaitent pas déposer une plainte officielle, ou parce que j'ai vu ou entendu quelque chose aux nouvelles ou dans le cadre de mon travail. J'ai reçu, dans la dernière année, plusieurs lettres faisant état d'inquiétudes sérieuses en matière d'atteinte à la vie privée, mais je n'ai pas été en mesure d'enquêter sur ces affaires ni de formuler de recommandations, car les personnes qui m'en avaient informée ne voulaient pas déposer de plainte officielle. Je recommande que la loi soit modifiée de manière à ce que la commissaire à l'information et à la protection de la vie privée puisse, dans les circonstances appropriées, entreprendre de son propre chef l'examen d'un dossier concernant la protection de la vie privée.

4. Un suivi sur les recommandations formulées

Tel que la Loi est prévue, les révisions et recommandations faites pour les dossiers concernant la vie privée sont généralement des suggestions d'améliorations à apporter aux processus et procédures d'un organisme public pour éviter que la situation problématique se reproduise. Une fois ces recommandations acceptées ou refusées par l'organisme public visé, aucun mécanisme n'est prévu pour assurer le suivi et vérifier si l'organisme a bien respecté ses engagements. Je recommande que la Loi soit modifiée de manière à intégrer une méthode pour assurer un retour ou un suivi de l'organisme, ce qui permettrait de confirmer aux plaignants que leur plainte a bel et bien été résolue.

5. Le cas des municipalités

Une fois de plus, je recommande que des mesures soient prises pour encadrer sur le plan légal la réglementation des municipalités concernant l'accès à l'information et la protection de la vie privée. Cette année encore, une personne qui souhaitait accéder à des documents détenus par la Ville de Yellowknife m'a demandé de l'aide. J'ai proposé mes services à la Ville de Yellowknife pour aider à dénouer l'impasse, mais cette offre de soutien n'a pas été acceptée. Il serait temps que les administrations municipales, qui dépensent les deniers publics, soient également liées par des obligations légales en matière d'accès à l'information et de protection de la vie privée.

Elaine Keenan Bengts

Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée

26 juin 2015

