

l'informateur

P U B L I C

*Bulletin d'information concernant l'accès aux documents
et la protection des renseignements personnels*

À lire dans ce numéro :

- RÉCENTS DÉVELOPPEMENTS EN DROIT MUNICIPAL CONCERNANT L'ARTICLE 57 DE LA LOI SUR L'ACCÈS
- CONSULTATION PUBLIQUE SUR LES CARTES D'IDENTITÉ
- RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
- FORMATION-CONFÉRENCES
- SÉCURITÉ INFORMATIQUE; L'IDENTIFICATION DES UTILISATEURS
- RÉSUMÉS DES ENQUÊTES ET DÉCISIONS
- INDEX



ASSOCIATION SUR L'ACCÈS
ET LA PROTECTION
DE L'INFORMATION (AAPI)

PARTENAIRE FINANCIER

Relations
avec les citoyens
et Immigration

Québec 

RÉCENTS DÉVELOPPEMENTS EN DROIT MUNICIPAL CONCERNANT L'ARTICLE 57 DE LA LOI SUR L'ACCÈS

PAR M^e GENEVIÈVE ROY

En 1996, des décisions marquantes de la Commission ainsi que de la Cour du Québec sont venues modifier et préciser la portée de l'article 57, notamment dans le milieu municipal. Ces décisions visent l'accès aux comptes de dépenses des cadres et élus municipaux et certains renseignements fournis par un tiers à un organisme municipal.

L'ARTICLE 57 (1) ET LES COMPTES DE DÉPENSES DES CADRES ET ÉLUS MUNICIPAUX

Le premier paragraphe de l'article de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*¹, prévoit le caractère public des nom, titre, fonction, classification, traitement, adresse et numéro de téléphone du lieu de travail des membres d'un organisme public, de son conseil d'administration ou de son personnel de direction. Plusieurs décisions antérieures de la Commission confirment que l'expression «traitement» inclut toute forme de rémunération ou d'avantage économique reliés à l'emploi tels que le remboursement des frais de déplacement, les primes de séparation, les bonus, les abonnements à un club de golf, les comptes de dépenses, etc.²

Dernièrement, dans l'affaire *Leclerc c. Ville de Lachine*³, la Commission a conclu que cette disposition conférait un caractère public à certains renseignements contenus aux états de compte

des cartes de crédit émises par la Ville aux cadres et élus municipaux pour le paiement de frais de déplacements et autres dépenses reliées à l'exercice de leurs fonctions. Il s'agit notamment de la date, du nom de l'établissement ou commerce, du montant et du nom de l'utilisateur pour chaque transaction effectuée. Par contre, les informations suivantes doivent demeurer confidentielles dans le but de protéger la vie privée de l'utilisateur: le numéro de compte, l'adresse résidentielle ainsi que toute autre mention relative à des paiements de nature personnelle qui n'ont pas été défrayés par la Ville. La question mérite d'être examinée plus en profondeur selon la Cour du Québec, c'est pourquoi elle a autorisé l'appel de cette décision de la Commission⁴.

L'accessibilité des comptes de dépenses en vertu des lois municipales

La Commission a appuyé sa décision sur diverses dispositions notamment de la *Loi sur les cités et villes*⁵. Celle-ci, à son article 100, prévoit l'obligation, par le trésorier, de déposer aux archives de la municipalité les pièces justificatives de tous les paiements effectués. Ces pièces justificatives peuvent être consultées par toute personne qui le désire en vertu de l'article 102. Ainsi, la Commission a conclu que les documents en litige étaient accessibles puisqu'ils faisaient partie des archives municipales. Le fait qu'ils soient conservés dans un service plutôt qu'un autre ou que le trésorier ne prenne pas connaissance du détail de ces

2

Sommaire



Récents développements en droit municipal concernant l'article 57 de la Loi sur l'accès 2

Consultation publique sur les cartes d'identité 5

Rapport du Vérificateur général 7

Formation-conférences 5

Sécurité informatique; l'identification des utilisateurs 8

Résumés des enquêtes et décisions 9

Index 12



documents ne change pas sa conclusion. De plus, dans la mesure où les renseignements apparaissent à l'intérieur d'un des documents dont l'accessibilité est prévu dans une loi municipale, tel l'article 114.2 de la *Loi sur les cités et villes*, l'article 171(1) de la Loi sur l'accès donne préséance à ce droit d'accès plus généreux. D'autres arguments ont toutefois été soulevés par les deux parties lors de l'audience et seront débattus en appel, notamment quant à la constitutionnalité de l'article 57(1). Voici brièvement la conclusion de la Commission quant à ces autres arguments.

L'état détaillé du compte de dépenses fait-il partie des renseignements visés à l'article 57 (1) de la Loi sur l'accès ?

On sait déjà que les comptes de dépenses sont assimilés, aux yeux de la Commission⁶, à des renseignements relatifs au «traitement» des membres ou du personnel de direction d'un organisme public visé par l'article 57 (1), et ont donc un caractère public. Mais en ce qui concerne les états détaillés de ces comptes, elle a répondu par l'affirmative attendu que les frais de représentation sont des dépenses encourues avec des fonds publics, dans le prolongement de leurs fonctions de gestionnaires et de représentants de la municipalité. Par conséquent, le nom du restaurant du dîner d'affaires, le prix payé ou la date du repas, sont toutes des informations faisant partie de la vie professionnelle des gens qui occupent des fonctions publiques.

L'accès aux détails des comptes de dépenses porte-t-il atteinte à la vie privée des élus en vertu des Chartes?

La Cour du Québec aura prochainement à déterminer si justement, l'article 57 (1) de la Loi sur l'accès est contraire aux dispositions de la *Charte québécoise des droits et libertés de la personne* (article 5) et de la *Charte canadienne des droits et libertés* (article 8), qui garantissent le droit à la protection de la vie privée. Selon les représentants de la Ville, la divulgation des détails de leurs comptes de cartes de crédit pourrait amener des conséquences sérieuses pour les membres ou salariés d'une corporation municipale, comme la possibilité, pour tous les citoyens, de connaître leurs habitudes de vie. Rappelant que la Cour d'appel a déjà considéré l'enregistrement d'une conversation téléphonique sur les lieux de travail comme respectant l'article 5 de la Charte québécoise⁷, la Commission a précisé qu'elle ne voit pas comment l'accessibilité aux lieux, dates et montants payés pour des repas d'affaires pourrait violer la Charte. La Commission fait valoir le droit du citoyen en tant que contribuable de s'informer et de surveiller les dépenses payées par des deniers publics.

L'ARTICLE 57 (3) ET L'ACCÈS AUX CONTRATS ET DOCUMENTS FOURNIS PAR UN TIERS

Récemment, le troisième paragraphe de l'article 57 de la Loi sur

l'accès a fait l'objet de décisions importantes de la part de la Commission ainsi que de la Cour du Québec, concernant sa portée et ses conditions d'application. La disposition accorde un caractère public aux renseignements sur une personne, en sa qualité de partie à un contrat de services conclu avec un organisme public, et aux conditions de ce contrat. Par ailleurs, les modifications aux lois municipales permettent maintenant aux organismes municipaux d'invoquer certaines dispositions de la Loi sur l'accès même à l'égard de documents faisant partie des archives municipales. La Commission vient de rendre ses deux premières décisions concernant ces dispositions.

La portée de l'expression «une personne partie à un contrat»

La Cour du Québec a décidé, dans une récente affaire⁸ que cette expression n'englobe que les personnes physiques, excluant l'application de l'article 57 (3) aux personnes morales. L'entente conclue entre un organisme public et une entreprise privée peut donc être protégée par le sceau de la confidentialité si certaines restrictions de la Loi sur l'accès permettent à l'organisme d'en refuser l'accès.

Soulignons que dans une autre affaire⁹, la Cour du Québec a conclu que les renseignements touchant le personnel contractuel des députés n'avaient pas non plus un caractère public... au sens de l'article 57 (3). Cet article ne s'applique qu'aux seuls contrats entre un organisme public et une personne physique. On ne pouvait ainsi assimiler un député à un organisme public car même si la masse salariale dont disposent les députés vient des fonds publics, le troisième paragraphe de l'article 57 n'inclut pas un tel critère de détermination, à savoir la provenance des fonds.

Les conséquences des récentes modifications aux lois municipales

Depuis longtemps, la *Loi sur les cités et villes* (article 114.2) et le *Code municipal du Québec* (articles 208 et 209) confèrent un caractère public aux documents faisant partie des archives municipales. Depuis l'adoption de la Loi sur l'accès, la Commission a toujours reconnu un droit d'accès plus généreux à ces documents, se fondant sur l'article 171 de cette loi qui a pour effet d'empêcher un organisme public d'invoquer des restrictions afin d'en refuser l'accès. Mais, comme nous vous le soulignons dans notre numéro de janvier-février 1996 de *L'Informateur public* (à la p.2) les modifications apportées par la *Loi modifiant la Loi sur les cités et villes, le Code municipal du Québec et d'autres dispositions législatives*¹⁰, entrées en vigueur en juin 1995 (et rétroactives au 17 juin 1994), permettent désormais à un organisme municipal de refuser l'accès à un document de ses archives, concernant une entreprise privée avec laquelle il a conclu une convention relative à l'exercice d'une de ses

compétences et dont il est actionnaire, en invoquant un des motifs économiques prévus aux articles 21 à 27 de la Loi sur l'accès. Malgré le principe de l'article 171 de la Loi et la tradition d'accessibilité des archives municipales, un organisme municipal a maintenant la possibilité de soulever des raisons d'ordre économique afin de sauvegarder la confidentialité de ces informations.

L'affaire *Boucher c. MRC du Haut Richelieu et Compo-Haut-Richelieu inc.*⁴ démontre bien les conséquences d'un tel amendement aux lois municipales. La demanderesse réclamait entre autres une copie de la convention des actionnaires d'une entreprise privée assumant la gestion des déchets, de la convention relative à la compétence de la MRC ainsi que des modalités de délégation au tiers et finalement, les contrats de gestion. Alors qu'au moment de la demande l'organisme public a refusé simplement sur la base que la documentation relative à la compagnie ne faisait pas l'objet de l'application de la Loi sur l'accès, on a en suite invoqué à l'audience de nouveaux motifs pour justifier le refus: les articles 23 et 24 de la Loi sur l'accès. Notons que la demanderesse a été surprise par ce nouveau motif de refus puisque la modification législative l'autorisant a été adoptée au cours des procédures. La Commission a toutefois rappelé qu'un refus d'accès fondé sur les articles 23 et 24 peut être invoqué en tout état de cause, même lors de l'audience, car il s'agit de dispositions impératives de la Loi.

4 La MRC et la confidentialité des renseignements fournis par un tiers en vertu des articles 23 et 24.

Pour débiter, il faut spécifier que l'article 110 de la *Loi modifiant la Loi sur l'organisation territoriale municipale et d'autres dispositions législatives*² vient énoncer que les dispositions du *Code municipal* s'appliquent aux municipalités régionales de comte (MRC). En vertu de cette loi et de la nouvelle disposition de l'article 209 du *Code municipal*, la MRC peut donc, au même titre qu'une municipalité, invoquer les restrictions d'ordre économique des articles 23 et 24 de la Loi sur l'accès. Si les renseignements contenus dans les documents en litige sont assimilés à des renseignements financiers et commerciaux, s'ils sont réputés avoir été fournis par un tiers du secteur privé avec lequel il a conclu une convention relative à l'exercice d'une de ses compétences et dont il est actionnaire, et s'ils sont de nature confidentielle et traités de cette façon par le tiers, l'organisme municipal aura toutes les raisons de s'opposer à leur divulgation.

Un contrat intervenu entre un organisme municipal et un tiers contient-il des renseignements « fournis par un tiers? »

En principe, un contrat entre un organisme public et un tiers ne contient pas de renseignements « fournis par un tiers ». C'est du

moins ce que la Commission a soutenu à plusieurs reprises dans les années antérieures³: le contrat, résultat d'une négociation, consigne normalement les conditions auxquelles les parties ont accepté de se soumettre et il serait impossible de savoir qui a pris l'initiative de telle ou telle condition, comme par exemple, qui de l'organisme ou du tiers a fourni les renseignements. Mais les deux décisions dans l'affaire *Boucher*⁴ s'écartent de cette jurisprudence antérieure... La Commission a statué que la convention unanime des actionnaires du tiers « se situe au cœur de la vie interne et de la gestion » du tiers et que c'est de lui dont il s'agit dans ce document. Ainsi, bien qu'il s'agisse d'une convention entre un organisme public et un tiers (les deux actionnaires fondateurs), la Commission a conclu que ce document n'était pas accessible compte tenu de l'article 23 de la Loi sur l'accès.

Par contre, fidèle à sa jurisprudence antérieure, elle a conclu que la convention relative à la compétence de la MRC en matière de déchets, conclue entre la MRC et un tiers, ne pouvait être protégée par l'article 23 puisqu'il est impossible de faire le partage entre les renseignements fournis par l'une ou l'autre des parties. Elle souligne que son contenu se distingue de la convention d'actionnaires en ce qu'il ne peut être assimilé à un document « corporatif » du tiers.

Ainsi, il semble que dorénavant certaines conventions particulières conclues entre un organisme public et un tiers, pourront être protégées par les articles 23 et 24 de la Loi sur l'accès. Il s'agit de conventions dont le contenu « se situe au cœur de la vie interne et de la gestion » du tiers et pouvant être assimilées à un document corporatif de ce tiers. Par ailleurs, si ce document fait partie de ses archives (ce qui est habituellement le cas puisqu'il est déposé au conseil), un organisme municipal ne pourra invoquer ces dispositions qu'à l'égard de documents concernant une compagnie avec laquelle il a conclu une convention relative à l'exercice d'une de ses compétences et dont il est actionnaire (art. 209 *C.M. et 114.2 L.C.V.*)

1. L.R.Q., c. A-2.1; citée «Loi sur l'accès».
2. Voir notamment: *Leblanc c. Centre hospitalier de Chandler* (1987) CAI 181; *Syndicat des travailleurs et travailleuses du CLSC Katery c. CLSC Katery* (1987) CAI 275 (req. pour permission d'en appeler rejetée: (1987) CAI 326 (C.Q.); *Marsden c. Hôpital Santa Cabrini* (1988) CAI 25.
3. Dossier 94 00 25, décision rendue le 17 février 1996 (résumée dans *L'Informateur public, Résumés des décisions*: février 1996).
4. *Ville de Lachine et Aubin c. Leclerc et CAI*, 500-02-031753-960, décision rendue à Montréal le 26 août 1996.
5. L.R.Q., c. C-19.
6. supra, note 2.
7. *Roy c. Saulnier* (1992) R.J.Q. 2419.
8. *Cogénération Kingsey c. Burcombe et al.*, 500-02-005943-944, décision rendue le 19 janvier 1996 (résumée dans *L'Informateur public*: janvier 1996).



9. Assemblée nationale c. Sauvé, 500-02007796-944, décision rendue le 10 juillet 1996 (résumée dans L'Informatrice public: août 1995).
10. L.Q. 1995, c. 34, art. 13.
11. Dossier 95 11 70, décision rendue le 7 novembre 1996. Voir aussi Boucher c. Ministère Affaires municipales, dossier 95 11 86, décision rendue le 7 novembre 1996 (résumées dans le présent numéro).
12. L.Q. 1993, c. 65.
13. Voir notamment: Waxman c. Hydro-Québec et al. (1992) CAI 72; Laliberté et ass. inc. c. Soc. du palais des congrès et al. (1992) CAI 206; Joncas c. C de santé de la Basse Côte-Nord (1) CAI319.
14. supra, note 7.

RAPPEL IMPORTANT

LE PRÉSENT BULLETIN EST LE DERNIER NUMÉRO DE L'ANNÉE 1996. VOUS DEVEZ RENOUVELER VOTRE ABONNEMENT SI VOUS DÉSIREZ OBTENIR LES NUMÉROS DE 1997. SI CE N'EST PAS DÉJÀ FAIT, VEUILLEZ NOUS FAIRE PARVENIR LE COUPON DE RENOUVELLEMENT INCLUS AVEC LE BULLETIN NUMÉRO 5 (SEPTEMBRE-OCTOBRE 1996) AVEC VOTRE PAIEMENT; LE PLUS RAPIDEMENT POSSIBLE. VOUS POUVEZ ÉGALEMENT COMMUNIQUER AVEC NOUS AU (514) 442-1075.

FORMATION - CONFÉRENCES:

* Formation sur la Loi sur l'accès, dispensée par l'École nationale d'administration publique: à Montréal, les 24 et 25 février 1997, à Québec, les 10 et 11 mars 1997. Pour info: (418) 657-2485 ou (514) 522-3641. (Autres sessions disponibles cet automne)

* Perfectionnement offert par L'A.A.P.I.: «Regard critique sur les obligations des organismes et des entreprises privées, notamment en matière de traitement des demandes d'accès. « Québec, le 12 février 1997; Montréal, le 19 février 1997 ». Pour info: Mme Girard, (418) 624-9285.

CONSULTATION PUBLIQUE SUR LES CARTES D'IDENTITÉ

À compter du 25 février 1997, la Commission de la culture procédera à une consultation générale sur diverses questions relatives aux cartes d'identité et à la protection de la vie privée au Québec. Cette consultation portera notamment sur les préoccupations soulevées par le Protecteur du citoyen et le Vérificateur général dans leur Rapport annuel 1995-1996 et par la Commission d'accès à l'information dans son «Document de réflexion sur la question des cartes d'identités au Québec».

Le Québec doit-il se doter d'une carte d'identité? Dans l'affirmative, cette carte doit-elle être facultative ou obligatoire? Quels renseignements doit-on y inscrire et à quelles fins doit-elle servir? Qui émettra cette carte et quelles règles régiront le registre, si un registre de ces cartes est créé? Doit-on plutôt utiliser une des cartes existantes (assurance sociale, assurance-maladie, permis de conduire, certificat de naissance, passeport, etc.) comme carte d'identité ou privilégier le statu quo, i.e. l'absence d'une carte d'identité? Autant de questions sur lesquelles cette consultation publique tentera de connaître l'avis de la population québécoise.

5

La question d'une carte d'identité québécoise n'est pas nouvelle. Toutefois, ce débat a refait surface récemment avec la proposition du Directeur général des élections à l'Assemblée nationale, d'étudier la faisabilité et d'évaluer les coûts-bénéfices relatifs à l'instauration d'un mécanisme d'identification obligatoire de l'électeur. Il déplorait par la même occasion l'absence d'une carte d'électeur ou d'une carte d'identité universelle.

D'autre part, le gouvernement se propose de doter les Québécois d'une carte électronique multiservices, dans le contexte de l'autoroute de l'information gouvernementale, à des fins d'identification, d'accessibilité aux services gouvernementaux par liens électroniques et de sécurité des transactions. La Régie de l'assurance-maladie du Québec, pour sa part, a annoncé l'arrivée d'une carte d'assurance-maladie avec microprocesseur pour 1998.

Enfin, la Commission d'accès à l'information a reçu au cours des dernières années, de nombreuses plaintes quant à la collecte et l'utilisation, à des fins d'identification, du numéro d'assurance sociale, du numéro d'assurance-maladie et du permis de conduire, par divers organismes publics et entreprises privées. Elle a, par ailleurs, déjà attiré l'attention des autorités gouvernementales sur

les difficultés que peuvent rencontrer certains citoyens québécois lorsqu'ils doivent s'identifier.

Le Protecteur du citoyen et le vérificateur général ont également soulevé certaines questions relatives à l'identification du citoyen dans leur dernier rapport annuel. Le Vérificateur général soulignait notamment que «des économies appréciables seraient possibles grâce à la mise en commun des données relatives à l'identification de la clientèle tout en raffinant leur exactitude. (...) Toutefois, l'élaboration d'un tel fichier suscite des interrogations quant à la protection des renseignements, aux liens possibles avec l'émission d'une carte d'identité, à l'utilisation d'un identifiant unique ou d'une carte multiservices¹»

Pour être entendu par la Commission de la culture sur ces questions, toute personne ou organisme doit lui soumettre un mémoire et un court résumé de celui-ci, au plus tard le 14 février 1997 (25 exemplaires de format 8 1/2 x 11 po. du mémoire et de son résumé) à:

M. Robert Jolicoeur, Secrétaire de la
Commission de la culture
Secrétariat des commissions
Hôtel du Parlement, Bur. 3.28,
Québec (Québec), G1A 1A3.

6

La Commission choisira parmi les mémoires reliés, les personnes qui seront entendues.

Par ailleurs, on peut obtenir le document de consultation de la Commission d'accès à l'information en s'adressant au:

900, boul. René-Lévesque est, #.315 Québec (Québec) G1R 2B5
tél.: (418) 528-7741 ou 1-888-528-7741 (sans frais).

La Commission d'accès invite toute personne à lui faire parvenir ses commentaires sur la question, sous forme de mémoire ou autrement. Le document de consultation contient, entre autres, un bref questionnaire que l'on peut compléter et lui retourner.

1. Rapport du vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1995-1996: tome 11, p. 100.

L'informateur PUBLIC ET PRIVÉ

L'informateur PUBLIC ET PRIVÉ est un bulletin d'information publié et distribué six fois par année par l'**Association sur l'accès et la protection de l'information (AAPI)**. Corporation à but non lucratif, l'AAPI a pour mission de promouvoir et faciliter la mise en application ainsi que le respect de la Loi sur l'accès et de la Loi sur le secteur privé; un de ses objectifs est de favoriser la recherche et la réflexion en matière d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels.

Editeur

Association sur l'accès et la protection de l'information (AAPI)

Rédaction

M^e Diane Poitras

Collaboration chronique jurisprudentielle en enquêtes :

M^e Geneviève Roy

Conception et montage infographique

Safran communication + design

Dépôt légal

Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
1^{er} trimestre, 1995
ISSN 1481 2215

Tous les textes contenus dans ce bulletin sont rédigés à des fins d'informations seulement. Pour l'application du droit à un cas particulier, le lecteur est prié de s'adresser à un conseiller juridique. Chaque auteur est responsable du contenu de son texte et l'A.A.P.I. ainsi que l'informateur public et privé ne l'endossent aucunement. **Il est interdit de reproduire en totalité ou en partie ce document sans l'autorisation des auteurs.** L'emploi du masculin vise uniquement à alléger le texte.

Pour commentaires, suggestions ou abonnement, écrire à :

L'informateur public et privé

6480, avenue Isaac-Bédard
Charlesbourg (Québec) G1H 2Z9
Tél.: (418) 624-9285
Fax: (418) 624-0738
courriel : aapi@aapi.qc.ca

www.aapi.qc.ca

RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Le Vérificateur général du Québec, dans son dernier Rapport annuel (1995-1996, Tome II), a fait plusieurs recommandations aux ministères et organismes, à la Commission d'accès à l'information et au gouvernement relativement à diverses questions concernant la protection des renseignements personnels. Ses commentaires portent principalement sur les échanges de renseignements nominatifs entre organismes publics. De façon plus particulière, il s'est attardé à vérifier cinq organismes importants: La Régie des rentes, la Société d'assurance-automobile du Québec, le Ministère du Revenu, la Régie de l'assurance-maladie et le Ministère de la Sécurité du revenu. Il en vient à la conclusion que les principes de la Loi assurant la protection des renseignements personnels sont mis à rude épreuve, notamment par les impératifs budgétaires des organismes du secteur public qui tentent d'instaurer de meilleurs contrôles des revenus et des dépenses de programmes, de rationaliser les ressources, de lutter contre l'évasion fiscale et d'améliorer la qualité des services aux citoyens. Ils sont ainsi incités à accroître les échanges d'information entre eux. Ces échanges s'effectuent dans un cadre de gestion de plus en plus complexe, judiciarisé et fragmenté, selon le Vérificateur général, notamment par le vieillissement des principes de la Loi sur l'accès, les difficultés d'interprétation que ses dispositions suscitent, l'interprétation restrictive de la Commission d'accès à l'information et l'apparition récente de nombreuses exceptions à la Loi sur l'accès dans les lois sectorielles des ministères et organismes. Par ailleurs, plusieurs facteurs peuvent nuire à la rentabilité des échanges (absence de clé de recoupement universelle, qualité des données, difficulté de prouver la fraude devant les tribunaux, impossibilité de recouvrer les sommes dues, etc). Il conclut que les organismes n'évaluent pas, ou de façon incomplète, les avantages et inconvénients de procéder à l'échange de renseignements afin de raffermir les contrôles administratifs liés à la gestion des programmes.

Selon le Vérificateur: «L'échange de données peut contribuer à la gestion optimale des ressources, mais il ne constitue pas une panacée pour les contrôles administratifs déficients. Il faut conserver la relation de confiance entre le citoyen et l'État. À cet égard, je considère que les grands principes sous-jacents à la protection des renseignements personnels doivent être respectés et, au prix de certains efforts ils demeurent compatibles avec les objectifs d'efficacité recherchés.» Il suggère au gouvernement d'analyser la situation en fonction de la nouvelle réalité, fort différente de celle qui existait lors de l'adoption de la Loi sur

l'accès en 1982, afin de préserver les acquis en matière de protection des renseignements personnels. Il précise que cette réflexion ne saurait se faire sans le principal intéressé: le citoyen.

Le Vérificateur conclut également que la Commission d'accès n'a pas su ajuster sa stratégie de surveillance au contexte actuel. Il lui reproche, notamment, de ne pas avoir le portrait complet des échanges de données entre organismes, de ne pas s'être dotée d'indicateurs pour suivre l'évolution de la situation et mesurer le respect des grands principes de la loi et de pouvoir difficilement faire les mises en garde qui s'imposent au gouvernement concernant l'effritement de certaines assises de la protection des renseignements personnels. Il considère que la vérification de la part de la Commission, élément de cette stratégie, n'a pas la place qui lui revient et que la reddition de comptes de la part des organismes pourrait être un moyen à privilégier.

Le Vérificateur souligne également que des économies appréciables pourraient être obtenues grâce à la mise en commun des données de mégafichiers d'identification du citoyen détenues actuellement par plusieurs organismes et mis à jour par le biais d'échanges de renseignements. Il admet toutefois que l'élaboration d'un tel fichier souligne certaines interrogations quant à la protection des renseignements personnels. (voir notre article à la p. 4)

Finalement, il a constaté que peu de mécanismes sont en place afin d'éviter les abus de la part des employés des organismes publics qui sont peu sensibilisés à la confidentialité des renseignements personnels auxquels ils ont accès. Il recommande aux organismes de les sensibiliser davantage et de raffermir les mécanismes de contrôle à cet égard.

7

SÉCURITÉ INFORMATIQUE: L' IDENTIFICATION DES UTILISATEURS

Tel qu'annoncé dans notre dernier bulletin (septembre-octobre), cette chronique reviendra périodiquement afin de vous informer des développements récents et des exigences de la Commission d'accès à l'information relativement à la sécurité informatique des renseignements nominatifs. Notre sujet actuel: l'identification des utilisateurs des systèmes informatiques.

En vertu de l'article 62 de la Loi sur l'accès, seules les personnes ayant qualité pour prendre connaissance des données nominatives, détenues par un organisme public, peuvent avoir accès à ces renseignements, à condition qu'elles le fassent dans l'exercice de leurs fonctions et qu'elles soient inscrites comme telles à la déclaration de fichier. Afin d'assurer le respect de cette disposition et du caractère confidentiel de ces données, la Commission d'accès suggère aux organismes publics de prévoir un mécanisme d'identification et d'authentification des personnes ayant le droit d'avoir accès aux renseignements nominatifs sur support informatique (utilisateurs). Nous traiterons de l'authentification des utilisateurs (mots de passe) dans un prochain article.

8

L'identification de l'utilisateur peut se faire de diverses façons les moyens les plus connus sont: à l'aide du clavier, au moyen d'une carte à pistes magnétiques, d'une carte à microprocesseur ou d'une clé magnétique.

Qu'il s'agisse d'un code alphanumérique (clavier), d'une carte ou d'une clé, le code d'identification ne devrait être assigné qu'à un seul utilisateur. Si l'utilisateur doit avoir accès à plus d'un poste de travail en même temps, l'organisme lui attribue plusieurs codes d'identification. La Commission insiste sur le fait que deux utilisateurs ne devraient jamais partager le même code d'identification. Elle suggère aux organismes de se doter de politiques et/ou procédures pour l'attribution des codes. Ce dernier devrait être attribué par le biais d'un formulaire, précisant les mesures de sécurité relatives à l'utilisation des codes d'identité, formulaire que l'utilisateur devrait signer. Par le biais de ce document, l'utilisateur pourrait également s'engager à respecter le caractère confidentiel de toute information rendue accessible par ce code d'identification et à n'utiliser que le code d'identification qui lui a été assigné et aucun autre.

La Commission précise que les «micro-ordinateurs, qui fonctionnent en mode autonome, sans être reliés à des ordinateurs de grande puissance ou à des réseaux, devraient utiliser un logiciel spécifique qui gère les codes d'identification. À priori,

lorsqu'on achète un micro-ordinateur, on a souvent qu'à le mettre en marche pour avoir accès à tous les programmes et toutes les données qu'il contient. Afin de contrôler les accès à ces programmes et à ces renseignements, il est recommandé d'utiliser un logiciel de sécurité approprié. Il en existe plusieurs sur le marché, ils ne sont pas très coûteux. En outre, une carte informatique peut également être utilisée.

La mise en réseau d'un certain nombre de micro-ordinateurs peut pallier à ce problème, en ce sens que le logiciel utilisé à cette fin comprend des programmes spécifiques pour gérer les codes d'identification, et aussi les mots de passe des utilisateurs.¹ »

La Commission suggère, enfin, que le responsable de la sécurité informatique de l'organisme vérifie tous les codes d'identification n'ayant pas été utilisés pendant une certaine période prédéterminée. Il devrait alors détruire ces codes ou les désactiver, après vérification auprès de l'utilisateur.

L'identification des utilisateurs a été l'une des préoccupations soulevées par le vérificateur général dans son dernier Rapport annuel², notamment quant à la sécurité des données informatisées détenues par le Directeur général des élections. Il lui reproche, entre autres, que des codes d'identification, n'appartenant pas en propre aux employés, soient utilisés pour la mise à jour des données de production, n'incitant pas ainsi les utilisateurs à se sentir responsables de leurs recours aux ressources informatiques. Il dénonce également le fait que la confidentialité des mots de passe associés à ces codes soit difficile à maintenir.

1. C.A.I. «La sécurité informatique requiert l'identification des utilisateurs» dans L'accès, Vol. 10, no.1, septembre 1994, p.4.
2. Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1995-1996, Tome II, p. 87. Voir aussi, p. 103 où il mentionne: «Des abus dans l'accès aux fichiers (par les employés) peuvent être commis sans que personne ne s'en rende compte.»

Résumés des enquêtes et décisions de la COMMISSION et des TRIBUNAUX SUPÉRIEURS

RÉSUMÉ DES DÉCISIONS

NOVEMBRE 1996

Commission d'accès à l'information

Dossier 95 11 70 *Boucher c. MRC du Haut Richelieu et Compo-Haut-Richelieu inc.*

Art. 23, 24 de la Loi sur l'accès - Art. 110 de la Loi sur l'organisation territoriale municipale et d'autres dispositions législatives (LOTM) - Art. 209 du Code municipal du Québec - Contrat - Renseignement financier ou commercial - Renseignements fournis par un tiers - Accès à la convention entre les deux actionnaires fondateurs de la société intervenante. La MRC a refusé l'accès au motif que le document en litige contenait des renseignements d'ordre financier, commercial ou industriel, fournis par un tiers. Tout d'abord, le refus d'accès en vertu des articles 23 et 24 de la loi peut être invoqué en tout état de cause. En vertu de l'article 23, la Commission a évalué que les renseignements contenus dans le document étaient d'ordre financier ou commercial, la preuve ayant par ailleurs établi que ces informations avaient toujours été traitées de manière confidentielle par l'intervenante et que celle-ci apparaît bien comme un tiers du secteur privé (article 12 LOTM). Même si la Commission a maintes fois décidé qu'un contrat entre un organisme public et un tiers ne pouvait pas contenir d'information fournie par un tiers, la preuve l'a ici convaincue du contraire. Le document, sous forme de convention et, au surplus, élaboré par les deux actionnaires fondateurs, renferme en effet des informations sur la gestion

interne de l'intervenante et constitue un document «corporatif» de la société. Consciente de s'écarter ainsi de la jurisprudence traditionnelle, la Commission a tout de même rendu inaccessible à la demanderesse la convention essentiellement à cause de son contenu. Enfin, les récentes modifications au Code municipal permettent à l'organisme d'invoquer les articles 23 et 24 même à l'égard de documents faisant partie des archives municipales.

Dossier 95 11 86 *Boucher c. Ministère des Affaires municipales et Compo-Haut-Richelieu inc.*

Art. 1, 9, 23, 24, et 48 de la Loi sur l'accès - Art. 2, 3, 5, 6 et 7 de la Loi concernant la Municipalité régionale de Comté du Haut-Richelieu - Compétence de l'organisme à traiter la demande - Détention - Renseignements fournis par un tiers - Accès à certains documents impliquant la société intervenante. La Commission a décidé que le Ministère avait l'obligation de répondre à la demande sur le fond au lieu de se contenter d'invoquer l'article 48 de la loi: 1) il apparaît clair que celui-ci détenait, à ce moment et dans l'exercice de ses fonctions, les documents en litige, et, 2) le niveau de contrôle exercé par le Ministère implique aussi l'obligation de répondre directement à ce genre de demande. Relativement aux documents demandés, la Commission a donné accès à la «convention relative à la compétence de la MRC du Haut-Richelieu en matière de gestion de déchets» puisqu'elle représente en fait un contrat exprimant la compétence de la MRC ainsi que les modalités de délégation à l'intervenante. Il est maintenant impossible d'y distinguer les renseignements fournis par

la MRC et par l'intervenante. En ce qui concerne le contrat de gestion et la convention unanime des actionnaires, peu importe la forme qu'on a bien pu leur donner, la Commission ne peut les rendre accessibles car ils contiennent des renseignements fournis par la société intervenante, un tiers au sens de l'article 23 (voir argumentation: Dossier 95 11 70).

Dossier 95 14 69 *Cloutier c. Ministère du Revenu*

Art. 83 et 98 de la Loi sur l'accès - Dossier fiscal - Traitement de la demande - Précision de la demande - Accès à tous les documents et dossiers en possession du Ministère concernant le demandeur. L'organisme décrète, dans un premier temps, la demande imprécise et identifie par la suite lui-même les documents à remettre au demandeur. La Commission a soulevé plusieurs irrégularités dans le traitement de la demande d'accès. Tout d'abord, le Ministère n'a pas à demander des précisions inutiles lorsque la demande est claire à sa face même. Devant une demande d'accès générale, faite en application de l'article 83 de la loi, le Ministère ne peut non plus se donner le droit de choisir les documents à transmettre. Aussi, un échange de correspondance entre les parties ne modifie en rien l'obligation de l'organisme à répondre dans les 20 jours de la demande. Le droit d'accès du citoyen implique le droit à la connaissance de toute information que l'État détient à son sujet au moment de la demande. L'organisme a ici porté atteinte au droit du demandeur en lui restreignant sans motif valable l'accès à une partie seulement des renseignements nominatifs le concernant. La Commission

contraint l'organisme public à communiquer au demandeur l'ensemble des documents faisant partie de son dossier fiscal.

Dossier 96 08 14 *X. c. Centre universitaire de santé de l'Estrie*

Art. 89, 90 et 92 de la Loi sur l'accès - Rectification - Évaluation psychiatrique - Renseignements inexacts - Opinion médicale - Demande de rectification de deux renseignements inscrits dans l'évaluation psychiatrique de la demanderesse. L'organisme a refusé en se basant sur les prescriptions de l'article 89 et en ajoutant aussi que les renseignements visés par la demande représentent des opinions médicales. La Commission a estimé que le premier renseignement, tel qu'il est énoncé dans le rapport d'évaluation, ne laisse pas entendre ce qu'il signifie pour la patiente. Il ne s'agit pas non plus d'une opinion médicale puisqu'il exprime une déclaration sur un fait attribué à la demanderesse. En vertu de l'article 90, c'était à l'organisme de faire la preuve devant la Commission que le renseignement n'avait pas à être rectifié. En ce qui a trait au deuxième renseignement contenu dans le rapport, la preuve révèle que le psychiatre a ici interprété les déclarations de la demanderesse, après en avoir discuté avec une collègue, ce qui représente une opinion médicale élaborée à partir des faits soumis. En vertu de la loi, les opinions se rapportant à des renseignements nominatifs de nature subjective ne sont évidemment pas rectifiables par la Commission.

Dossier 96 09 47 *Soucy c. Hydro-Québec*
Art. 88.1 de la Loi sur l'accès - Art. 41 de la Loi sur le secteur privé - Accès par un héritier - Dossier d'employé - Caractère d'héritier - Accès à une copie des rapports de paye concernant son mari décédé. La Commission s'est basé sur une décision prise en vertu d'une disposition équivalente dans la Loi sur le secteur privé, dans

l'affaire *X. c. Zurich* (1995) CAI 119. On avait alors établi que l'accès aux renseignements nominatifs inscrits au dossier d'un assuré mettait directement en cause les intérêts et les droits d'un demandeur à titre d'héritier, dans la mesure où elle lui permettra d'en vérifier l'état. Puisque la preuve a démontré clairement que son mari décédé avait été employé par l'organisme, la demanderesse est en droit de vérifier s'il y était encore au moment du décès.

Dossier 96 09 53 *Liberté c. Ministère de la Justice*

Art. 40 et 53 de la Loi sur l'accès - Renseignements nominatifs - Épreuve d'évaluation comparative - Utilisation effective - Accès au guide d'évaluation de la candidature du demandeur pour chacun des trois concours de promotion du Ministère. L'organisme a choisi de ne pas communiquer les documents en raison de leur utilisation encore effective (art. 40). La Commission a conclu, après avoir pris connaissance de tous les documents en litige, que le demandeur pouvait seulement avoir accès à une partie du document nommé «fiches-synthèses», comprenant le résultat de son évaluation. On devra ainsi en exclure tous les renseignements qui touchent les autres candidats. Les guides d'évaluation et d'entrevue étant par ailleurs constitutifs d'une épreuve destinée à l'évaluation comparative des connaissances, des aptitudes ou de l'expérience des candidats au sens de l'article 40, leur communication révélerait sans aucun doute les objectifs visés par l'organisme, ne serait-ce que par la divulgation des questions posées lors des tests et des réponses recherchées.

Dossier 96 10 11 *Clavet c. Ville de Grand-mère et Corp. du Centre de la culture de Grand-Mère inc.*

Art. 1, 3, 5, et 122 de la Loi sur l'accès - Juridiction de la Commission - Document appartenant à un tiers - Détention par l'organisme - Accès à une copie des états financiers de la tierce partie au litige. L'organisme a soutenu que la Commission n'avait pas juridiction relativement aux documents de la Corporation. L'article 1 prévoit que la loi s'applique aux documents détenus par un organisme public, peu importe qu'ils y aient été officiellement déposés ou non. La preuve a démontré que la demande d'accès a été formulée à l'organisme public et qu'elle visait un document détenu et conservé par celui-ci. À ce moment, il avait en sa possession les états financiers de la Corporation dans le but d'analyser sa demande de subvention. La Commission se déclare compétente à entendre la demande de révision du demandeur concernant l'accès aux documents financiers d'un tiers, alors détenus par l'organisme dans l'exercice de ses fonctions.

Dossier 96 11 12 *X. c. Ville de Québec*

Art. 1, 14, 53, 54, 59, 68 et 88.1 de la Loi sur l'accès - Photographies - Renseignement nominatif - Accès par la mère d'un défunt - Circonstances exceptionnelles - Accès aux photographies de son fils décédé prises à la suite de l'accident. L'organisme a refusé la demande en s'appuyant sur le caractère confidentiel des renseignements nominatifs concernant une personne physique ayant seule le droit de consentir à leur communication. Mais des circonstances exceptionnelles peuvent justifier l'accès en vertu de l'article 68. Suite à l'accident, la demanderesse n'a pu constater physiquement le décès, c'est pourquoi elle souhaite voir une dernière fois son fils, dans un but légitime d'en faire le deuil et de pouvoir redonner un sens à sa



vie. Vu la situation particulière, la Commission a convenu que l'organisme devait exercer son pouvoir discrétionnaire conféré aux articles 59* et 68 de la loi et communiquer les photographies demandées dans le cadre d'une entente écrite.

***N.D.L.R.:** *La Commission s'écarte ainsi de la jurisprudence concernant l'article 59, notamment dans l'affaire Syndicat des travailleurs et travailleuses du centre d'accueil Emilie-Gamelin et de la résidence Armand-Lavergne c. Centre d'accueil Émilie-Gamelin (1989) CAI 410, où la Cour du Québec est justement venue confirmer le caractère facultatif et discrétionnaire de l'article 59. Dans cette décision, même si les conditions étaient toutes remplies, la Commission avait laissé à l'organisme le pouvoir discrétionnaire de communiquer ou non les renseignements demandés.*

RÉSUMÉS DES ENQUÊTES

NOVEMBRE 1996

Dossier 95 16 54 *X. c. Ministère de la Sécurité du revenu*

Art. 64 de la Loi sur l'accès - Art. 9.0.0.1 et 70 de la Loi sur l'assurance-maladie - Art. 2.1 de la Loi sur la Régie de l'assurance-maladie - Collecte - Nécessité - Carte d'assurance-maladie - Plainte: Le plaignant s'oppose à ce que l'organisme exige la présentation de sa carte d'assurance-maladie pour établir son identité lors d'une demande d'aide sociale. **LA PLAINTÉ EST NON FONDÉE.** Le Ministère est en droit d'exiger la carte des bénéficiaires de l'aide sociale afin de satisfaire à son obligation légale de délivrer des carnets de réclamation, conformément à l'article 9.0.0.1 de la Loi sur l'assurance-maladie.

Dossier 96 01 95 *X. c. Ville de Montréal*

Art. 53 et 171 de la Loi sur l'accès - Communication - Dossier d'employé - Subpoena **Plainte:** Une employée dénonce la transmission, par son employeur, à la partie adverse dans une procédure judiciaire pour modification de pension alimentaire, de plusieurs renseignements nominatifs la concernant. **LA PLAINTÉ EST FONDÉE.** L'avocat d'une partie n'est pas une personne ayant le pouvoir de contraindre à la communication de renseignements confidentiels en vertu de l'article 171 de la loi. Ainsi, le fait d'émettre un subpoena ne soustrait pas les documents ou les renseignements confidentiels à la Loi sur l'accès. De toute façon, l'objectif même du subpoena est d'obliger un témoin à se présenter devant le tribunal et non pas une ordonnance de la cour à lui transmettre des documents. Afin de ne pas contrevenir à la loi, l'organisme public devait préalablement recevoir le consentement des personnes concernées.

Dossier 96 02 27 *X. c. CHSLD de Beauce*

Art. 53, 59, 62 et 123 de la Loi sur l'accès - Art. 17 à 27 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux (LSSSS) - Art. 9 de la Charte des droits et libertés de la personne - Art. 46 du Code de procédure civile - Accès par le personnel - Communication - Dossier médical - Procédure judiciaire - Plainte: La plaignante conteste l'accès et l'utilisation de son dossier d'usager de l'organisme par une infirmière auxiliaire. **LA PLAINTÉ EST NON FONDÉE.** Selon la preuve, l'infirmière auxiliaire possédait la qualité, dans le cadre de l'exercice de ses fonctions, pour avoir accès aux renseignements personnels contenus au dossier médical de la plaignante (sans avoir besoin d'obtenir son consentement). La Commission a aussi conclu que lors de son témoignage en Cour du Québec, l'infirmière auxiliaire n'a révélé que des informations relatives

aux attitudes et comportements de la plaignante à l'égard du personnel, ce qui ne constitue pas des renseignements de nature médicale.

Dossier 96 04 29 et 96 05 55 *X. c. St-Joachim-de-Shefford*

Art. 1, 10, 16, 43, 47, 170 et 171 de la Loi sur l'accès - Art. 208, 209 et 491 du Code Municipal - Traitement des demandes d'accès - Prépondérance de la Loi sur l'accès - Règlement municipal - Plainte: La plaignante dénonce la procédure d'accès aux documents de la Municipalité. **LA PLAINTÉ EST FONDÉE.** La Commission a rappelé à l'organisme que la Loi sur l'accès est prépondérante sur toute autre loi et par conséquent, un règlement municipal restreignant l'accès aux documents à la seule journée de mercredi constitue une entrave à son application. De plus, à l'article 43 on indique clairement qu'une demande d'accès peut être soit écrite ou verbale, et qu'on n'y désigne aucun formulaire légal à remplir. Une demande faite par télécopieur devra donc être considérée de la même façon que si elle avait été envoyée par le courrier. Les dispositions du Code Municipal établissent ainsi que toute personne qui le demande peut consulter, sur les heures habituelles de travail, un document faisant partie des archives de la municipalité (articles 208 et 209).

Index des sujets / Bulletins 1996

Accès aux renseignements personnels à l'école : quelques problèmes pratiques (L)	Vol. 2, no.2, p. 1 (Pu)
Activités –conférences	Vol. 2, no.1, p. 5 (Pu)
Assujettissement des corporations « paramunicipales » a la Loi sur l'accès	Vol. 2, no.1, p. 1(Pu)
Avenir...dans le domaine scolaire	Vol. 2, no.2, p. 3 (Pu)
Consultation publique sur les cartes d'identité	Vol. 2, no.6, p. 4 (Pu)
Décisions récentes concernant le traitement d'une demande d'accès	Vol. 2, no.5, p. 4 (Pu)
Dispositions particulières sur l'accessibilité de quelques documents municipaux	Vol. 2, no.1, p. 3 (Pu)
Gestion des renseignements personnels dans les universités et cégeps (La)	Vol. 2, no.4, p. 1 (Pu)
Guide pratique d'accès aux documents et de protection des renseignements personnels (Un)	Vol. 2, no.1, p. 6 (Pu)
Nouveautés littéraires	Vol. 2, no.4, p. 5 (Pu)
Protection des renseignements personnels: quoi de neuf ?	Vol. 2, no.4, p. 3 (Pu)
Protection des renseignements personnels à l'école (La): plus qu'une formalité administrative	Vol. 2, no.2, p. 4 (Pu)
Rapport du Vérificateur général	Vol. 2, no.6, p. 5 (Pu)
Récents développements en droit municipal concernant l'article 57 de la Loi sur l'accès	Vol. 2, no.6, p. 1 (Pu)
Saviez-vous que	Vol. 2, no.1, p. 2 (Pu)
Saviez-vous que	Vol. 2, no.5, p. 5 (Pu)
Sécurité informatique et Loi sur l'accès	Vol. 2, no.5, p. 1 (Pu)
Sécurité informatique : l'identification des utilisateurs	Vol. 2, no.6, p. 6 (Pu)
Tableau résumé (traitement d'une demande d'accès)	Vol. 2, no.3, p. 4 (Pu)
Traitement d'une demande d'accès ou de rectification en 10 étapes (Le)	Vol. 2, no.3, p. 1 (Pu)