

l'informateur

P U B L I C E T P R I V É

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

À lire dans ce numéro :

- LA GESTION DE LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS : UN OBJECTIF STRATÉGIQUE POUR LES ORGANISMES PUBLICS !
- RÉSUMÉS DES ENQUÊTES ET DÉCISIONS DE LA COMMISSION ET DES TRIBUNAUX SUPÉRIEURS



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

PARTENAIRE FINANCIER

Relations
avec les citoyens
et Immigration

Québec 



La gestion de la protection des renseignements personnels : un objectif stratégique pour les organismes publics !

2

Par : Denyse Roussel
Directrice, Service des risques d'entreprise
Samson Belair/Deloitte&Touche

Ce texte vise à apporter un éclairage aux personnes qui ont la responsabilité d'assurer la gestion de la protection des renseignements personnels et le respect des exigences de la *Loi sur l'accès* et de la Commission d'accès à l'information (CAI). L'auteur situe les notions de sécurité, de confidentialité, de protection des renseignements personnels et de respect de la vie privée dans le contexte de la mise en application de la Loi sur l'accès.

SOMMAIRE

La gestion de la protection des renseignements personnels : un objectif stratégique pour les organismes publics !

2

Résumés des enquêtes et décisions de la Commission et des tribunaux supérieurs

5

À VENIR

Dans le prochain numéro de L'INFORMATEUR, nous vous proposerons d'autres pistes d'actions pour assurer la gestion de la PRP.

Dans le numéro précédent de l'Informateur public et privé, nous apportons certaines précisions concernant les notions de sécurité et de PRP en faisant ressortir que la protection des renseignements personnels est un objectif majeur visé par la *Loi sur l'accès* et que la sécurité, bien qu'essentielle, ne constitue pas principalement le but recherché mais plutôt un moyen d'assurer la PRP.

Dans le présent article, nous attirons l'attention sur le fait que la PRP ne doit pas être abordée sous l'angle d'un problème à résoudre de manière ponctuelle mais plutôt en la considérant comme une valeur importante à intégrer dans la philosophie et les structures de gestion des organismes publics. L'énoncé suivant du plan d'action gouvernemental illustre que la PRP est un objectif stratégique à atteindre :

La protection des renseignements personnels doit être placée au plus haut niveau des préoccupations de tous les ministères et organismes gouvernementaux.

La gestion globale de la PRP : une question de stratégie

Le plan d'action gouvernemental définit une liste d'activités que les ministères et les organismes (M/O) doivent réaliser afin d'assurer la PRP. D'entrée de jeu, il importe de mentionner que la mise en place de ce plan d'action amenant la création des comités de PRP traduit la volonté gouvernementale d'aller au-delà d'un simple projet particulier à durée limitée. Il apparaît dans ce contexte que la PRP sera assurée par une gestion globale et harmonisée de l'ensemble des règles de PRP et qu'elle repose sur un engagement réel de la haute direction ainsi que sur la participation de l'ensemble du personnel à tous les niveaux hiérarchiques.

Les principaux domaines de la gestion de la PRP

Les M/O qui désirent assurer la gestion de la PRP en fonction des exigences de la *Loi sur l'accès* doivent prendre des mesures précises au sein de leur organisation. Dans cet article, les domaines de la gestion de la PRP sont définis comme étant les secteurs à l'intérieur desquels les M/O doivent intervenir pour assurer la PRP. Ils constituent également des éléments qui devraient être considérés dans le processus d'évaluation du niveau de PRP au sein des M/O en vue de produire un bilan annuel.

Parmi les principaux domaines, mentionnons :

- La stratégie globale de gestion de la PRP qui a trait à la vision, à la mission et aux valeurs des M/O en matière de PRP, à la politique et aux objectifs stratégiques en matière de PRP.
- La gestion de la PRP en fonction des exigences de la *Loi sur l'accès* qui se rapporte aux activités de gestion réalisées par les M/O et aux mesures de contrôle de la conformité à la *Loi sur l'accès* afin que les exigences de PRP soient respectées et ce, de façon continue.
- La formation et la sensibilisation du personnel.

Stratégie globale de gestion de la PRP

Une stratégie globale de gestion de la PRP suppose une action concertée de la part de la haute direction et du personnel des M/O ainsi qu'un engagement réel et la participation des intervenants. Cela soulève les questions suivantes : Est-ce que les M/O assument un réel leadership en matière de gestion de la PRP ? La PRP représente-t-elle véritablement une valeur à laquelle adhèrent les autorités supérieures ? Est-ce perçu comme tel par le personnel ?

La tendance actuelle en gestion consiste à adopter des approches de gestion globalisantes plutôt qu'une approche analytique traditionnelle. Cette dernière consiste à subdiviser un problème complexe en un certain nombre de problèmes ; la solution globale étant trop souvent considérée, comme étant uniquement la somme des solutions aux problèmes repérés.

Une approche globale et proactive nous apparaît

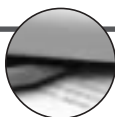
indispensable pour adopter une vision de la gestion de la PRP qui soit saine, efficace et complète. Pour les M/O, cela signifie notamment que la mise en place du plan d'action gouvernemental ne doit pas être perçue uniquement comme un projet ponctuel en réaction aux événements des dernières années (vérifications de la CAI, fuites de renseignements rendues publiques, etc.). Cela signifie également que la gestion de la PRP, tout en reposant sur un plan d'action concret et essentiel, doit aller au-delà d'une simple liste d'activités à réaliser. Elle doit s'inscrire dans un processus continu et cohérent par rapport aux grandes orientations de gestion des M/O.

L'adhésion aux valeurs fondamentales de respect de la vie privée et de PRP pourrait se traduire concrètement par l'élaboration d'une politique globale portant sur la PRP et approuvée par la haute direction. Elle définirait notamment les rôles et les responsabilités des dirigeants et du personnel en fonction de la situation particulière du M/O concerné. Cette politique pourrait également prévoir la mise en place d'un processus visant à ce que toute prise de décisions qui implique la collecte ou l'utilisation de renseignements personnels fasse l'objet d'une évaluation préalable de ses incidences sur la PRP (par exemple mise sur pied d'un nouveau programme de services, de nouveaux contrôles de la gestion des critères d'adhésion aux programmes, etc.).

Ainsi, la gestion des exigences de la *Loi sur l'accès* en matière de PRP ne devrait plus, comme ce le fut le cas trop souvent et à tort, être perçue comme devant être entièrement assumée par la personne désignée responsable de l'accès. La création des comités de PRP est une initiative gouvernementale majeure qui devrait contribuer à ce que la gestion de la PRP soit véritablement intégrée dans la culture même des M/O, voire à s'en assurer. Cette initiative amène l'ensemble des dirigeants et du personnel à percevoir qu'ils ont une responsabilité précise en matière de PRP et à revoir leurs modes de gestion des renseignements personnels en fonction des risques qui y sont associés, de leurs répercussions et des résultats précis de conformité à la *Loi sur l'accès* à atteindre.

La gestion de la PRP en fonction des exigences de la *Loi sur l'accès*

La définition d'un plan et d'objectifs stratégiques de la gestion de la PRP en fonction du plan d'action



4

gouvernemental donne lieu à une série d'actions précises que doivent réaliser les M/O, notamment une évaluation du niveau de PRP. Cette évaluation devrait à notre avis s'effectuer tant du point de vue de la gestion que du point de vue opérationnel. Elle doit refléter de façon dynamique l'état de la situation en matière de gestion de la PRP ainsi que les mesures de contrôle de la conformité à la *Loi sur l'accès* mises en place, et non seulement tenir compte de l'état de la PRP au moment précis de l'évaluation. Est-ce que les M/O prennent les moyens nécessaires pour assurer que les exigences de PRP sont respectées et ce, de façon continue ?

La formation et la sensibilisation du personnel

La formation et la sensibilisation du personnel aux exigences de PRP est une des priorités du plan d'action gouvernemental. Un programme de formation et de sensibilisation efficace devrait non seulement porter sur la description des principes et des exigences de la *Loi sur l'accès*, mais également sur les aspects pratiques de leur mise en application tant dans les processus administratifs que dans ceux liés aux technologies de l'information. Il serait avantageux que l'élaboration et la diffusion des sessions de formation et de sensibilisation soient adaptées aux besoins particuliers des M/O.

On peut poser la question suivante : outre les connaissances reliées à la PRP, quelles sont les compétences que l'on souhaite développer auprès des différentes catégories de personnes travaillant au sein d'un M/O ? Quels sont les ingrédients d'un programme de formation dynamique sur la PRP ?

En conclusion, les responsabilités des hauts dirigeants, du personnel de direction et des employés des organismes d'État doivent être définies avec précision au regard des nouvelles orientations gouvernementales en matière de PRP. Ces nouvelles orientations amènent les M/O à intégrer la PRP dans leurs objectifs stratégiques, à revoir leurs façons de faire et finalement à réviser leurs modes de gestion de la PRP.

L'informateur +

Vous avez des suggestions à nous faire parvenir relativement à des activités que vous jugez profitables aux abonnés.

Vous avez des questions à soulever ou des sujets que vous aimeriez que l'on traite dans nos prochains numéros relativement à l'application de la Loi dans l'exercice de vos fonctions.

Vous voulez connaître les formations de perfectionnement à venir de l'AAPI.

N'hésitez pas à nous écrire, nous nous ferons un plaisir et un devoir d'entrer en communication avec vous.

Pour ce faire, faites parvenir vos commentaires ou demandes par courrier électronique
aapi@globetrotter.net



Dans le prochain numéro de L'INFORMATEUR, nous vous proposerons d'autres pistes d'actions pour assurer la gestion de la PRP.



Résumés des enquêtes et décisions de la Commission et des tribunaux supérieurs

Assujettissement/Champ d'application

No. 99-86

Assujettissement/Champ d'application – Privé – Renseignement personnel – Renseignements concernant un bien assuré – Interprétation contextuelle – Art. 1 et 2 de la Loi sur le secteur privé.

Les renseignements concernant un bien assuré se retrouvant au rapport d'évaluation et à ses annexes, dans le contexte de l'application de la *Loi sur le secteur privé*, sont des renseignements personnels puisqu'ils concernent l'assuré à divers degrés et à certains égards et permettent de l'identifier. En l'occurrence, il s'agit de renseignements concernant la demeure du demandeur. La Commission distingue l'interprétation qu'elle fait de la notion de renseignement personnel dans le contexte de l'application de la loi à un renseignement détenu dans un dossier d'un assureur de celle faite dans d'autres contextes, notamment dans l'affaire *Malenfant c. Ville de Rivière-du-Loup*, Cour supérieure, 1995-01-13, où l'objet du litige était une question de procédure civile.

(*Vallières c. Assurances générales des caisses Desjardins*, CAI 99 00 98, 1999-08-25)

N.D.L.R. : Cette interprétation se distingue également d'un courant de jurisprudence de la Commission, dans le secteur public, où les renseignements concernant les biens meubles ou immeubles, les automobiles, les propriétés, etc. d'un individu n'étaient pas reconnus comme étant des renseignements nominatifs parce qu'ils ne concernaient pas une personne physique, selon la Commission. Une telle interprétation, dans le secteur privé, aurait toutefois pour effet de réduire de façon significative l'application de la Loi sur le secteur privé.

Accès aux documents

No. 99-87

Accès aux documents – Public – Renseignements financiers susceptibles de nuire à la compétitivité d'un organisme constitué à des fins commerciales – Art. 22 de la Loi sur l'accès.

Les revenus totaux pour les activités de villégiature sans prélèvement faunique, de pêche avec et sans hébergement et de chasse avec et sans hébergement dans les réserves fauniques du Québec (revenus par activité par secteur) constituent des renseignements financiers qui appartiennent à l'organisme, la SÉPAQ. Cet organisme, dont la mission est de rentabiliser la majeure partie du réseau des réserves fauniques, est constitué à des fins commerciales. La divulgation de ces renseignements risquerait vraisemblablement de nuire à sa compétitivité, de lui causer une perte ou de procurer un avantage à une autre personne. En effet, ils révèlent les forces et les faiblesses de l'organisme dans l'exploitation de chacune de ces activités alors que le secteur privé propose des activités semblables dans la plupart des régions. La connaissance de ces données par les concurrents leur permettrait de mieux connaître les forces et les faiblesses de l'organisme selon les secteurs d'activité, donc d'être en mesure de livrer une bataille commerciale ciblée, à leur profit et au désavantage commercial de l'organisme. Bien que le demandeur ait précisé ne pas être lié de près ou de loin avec des compétiteurs, un renseignement est accessible ou non au sens de la *Loi sur l'accès* et ce, indépendamment des intentions du demandeur. Tous les demandeurs d'accès sont égaux devant la loi.

(*Ayotte c. Société des établissements de plein air du Québec-SÉPAQ*, CAI 98 18 74, 1999-08-16)

No. 99-88

Accès aux documents – Public – Renseignements financiers appartenant à l'organisme et susceptibles de procurer un avantage appréciable à d'autres personnes – États financiers d'une corporation scolaire privée – Intérêt requis pour ester en justice – Association demanderesse dissoute – Art. 22 de la Loi sur l'accès.

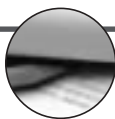
La divulgation des états financiers des 5 dernières années de la corporation de l'École des Ursulines risquerait vraisemblablement, selon la preuve, de procurer un avantage à d'autres personnes ou de causer une perte à l'organisme. L'article 22 permet donc à l'organisme de refuser de communiquer ces renseignements. Par ailleurs, à la date de la demande de révision du refus de l'organisme, la demanderesse, une association de parents, n'était pas dissoute. Elle n'a donc pas perdu l'intérêt requis pour rester en justice.

(*Association des parents de l'École des Ursulines de Québec, c. École des Ursulines de Québec*, CAI 98 00 92, 1999-07-15)

No. 99-89

Accès aux documents – Public – Renseignements appartenant à l'organisme – Risque vraisemblable – Renseignements financiers concernant un organisme sans but lucratif – Contrat – Art. 22 de la Loi sur l'accès.

La Cour supérieure confirme une décision de la Cour du Québec qui avait infirmé une décision de la Commission d'accès. La Commission a erré en concluant que l'article 22 ne peut s'appliquer si les renseignements appartiennent aux deux parties à un contrat. Cette disposition ne parle pas



d'exclusivité et elle peut s'appliquer à des renseignements appartenant en copropriété à un organisme et à un tiers. Par ailleurs, l'article 22 ne requiert pas la démonstration du caractère confidentiel du renseignement en litige. Enfin, la Commission a commis une erreur de droit en qualifiant juridiquement la norme imposée par l'article 22 de "préjudice" au lieu de "risque vraisemblable".

(Moore c. Cour du Québec et al., C.S. M. 500-05-034669-976, 1999-05-18)

No. 99-90

Accès aux documents – Public – Renseignements fournis par un tiers – Plan de subdivision d'un lot cadastral fait par un arpenteur – Archives municipales – Art. 23 de la Loi sur l'accès.

Le plan de lotissement confectionné par un urbaniste et déposé à la municipalité par le propriétaire dans le cadre d'une demande de permis est assimilable à un plan d'architecte ou d'ingénieur et revêt un caractère objectivement confidentiel. Il s'agit d'un document de nature technique et commerciale. La preuve révèle qu'il revêt un caractère subjectif de confidentialité puisque le tiers a avisé l'organisme de cette confidentialité et que seul un nombre restreint de personnes ont accès à ce document. La Commission est d'avis que les conditions de l'article 23 sont rencontrées et protègent le plan. Enfin, au moment de la demande d'accès et de la réponse de l'organisme, ce document ne faisait pas partie des archives municipales. Ce n'est qu'une fois la demande acceptée par l'organisme qu'il doit être déposé au Bureau de la publicité des droits immobiliers, devient accessible et doit être conservé aux archives de la municipalité en vertu du *Règlement relatif à l'émission des permis et certificats de l'organisme*.

(Association des propriétaires du lac Pémichangan c. Lac Ste-Marie et al., CAI 98 14 84, 1999-08-05)

No. 99-91

Accès aux documents – Public – Renseignements révélant un mandat ou une stratégie de négociation de convention collective – Recommandation ou avis – Enquête de rémunération des cadres dans le secteur municipal – Art. 22, 27 et 37 de la Loi sur l'accès.

Une étude constituée de résultats factuels d'une enquête de rémunération effectuée pour 19 postes de cadres auprès de 19 villes comparables ne contient pas d'avis ou de recommandation au sens de l'article 37 de la loi, pas plus que des renseignements de type industriel, financier, commercial, scientifique ou technique selon l'article 22. La description des étapes complétées pour la réalisation de l'enquête et les résultats qui comprennent substantiellement une comparaison factuelle entre l'organisme et le marché de référence pour les salaires, les vacances annuelles et autres congés, les régimes collectifs, les heures de travail et les avantages reliés à une automobile sont de nature factuelle. Ils ne révèlent aucune stratégie ni aucun mandat de négociation de convention collective ou de contrat. Bien que ce document ait pu permettre la préparation de stratégies, il n'en révèle aucune et n'est donc pas protégé par l'article 27 de la loi.

(Vachon c. Ville de Thetford-mines, CAI 98 17 61, 1999-08-11)

No. 99-92

Accès aux documents – Public – Renseignements obtenus par une personne chargée de prévenir, détecter, réprimer les infractions aux lois – Rapport de l'inspecteur en environnement transférés à un enquêteur – Art. 28 de la Loi sur l'accès.

Les renseignements en litige ont été recueillis par un inspecteur du ministère de l'Environnement et de la Faune (MEF). Le procureur du demandeur invoque donc la jurispru-

dence de la Commission et soumet que le rapport d'un inspecteur du MEF est généralement constitué de renseignements obtenus dans l'exécution d'une inspection de routine, donc qu'il ne satisfait pas aux exigences de l'article 28 quant à la spécificité de l'enquête (test d'intensité spécifique). Toutefois, les renseignements ont été transférés à un autre service de l'organisme, la Direction des enquêtes, afin qu'un enquêteur prépare un dossier de poursuite dans une cause de délinquance environnementale. La question de savoir si l'inspecteur les a obtenus dans le but de prévenir, détecter ou réprimer les infractions aux lois n'est plus pertinente dans la mesure où l'enquêteur à qui ils ont été transférés les a obtenus à ce titre. Par ailleurs, l'enquête n'est pas terminée et la divulgation des renseignements est susceptible d'entraver son déroulement. L'article 28(2) s'applique donc au document en litige.

(Stratmin Graphite inc. c. Ministère de l'Environnement et de la Faune, CAI 99 01 65, 1999-08-11)

No. 99-93

Accès aux documents – Public – Renseignements obtenus par une personne chargée de prévenir, détecter ou réprimer les infractions aux lois – Déclarations de pompiers obtenues par le service des incendies de la ville – "Personne" n'inclut pas une personne morale – Droit à une audition impartiale – Art. 28 de la Loi sur l'accès.

Malgré la définition du mot personne à la Loi d'interprétation qui peut inclure, selon le contexte, les personnes morales, la Cour du Québec conclut que le contexte dans lequel est utilisé ce terme dans la deuxième ligne du premier alinéa de l'article 28 exclut la possibilité qu'il puisse s'agir d'une personne morale car cette dernière ne peut agir que par son conseil d'administration ou l'assemblée de ses membres. Les organismes publics ne peuvent compter parmi les personnes susceptibles de souffrir un

préjudice parce que le paragraphe 5 de l'article 28 ne les vise pas. Il en est de même du paragraphe 9. Quant à l'auteur du document, un enquêteur du service des incendies, il n'a été qu'une courroie de transmission des déclarations des pompiers qu'il a obtenues. Il ne peut en conséquence souffrir un préjudice de leur divulgation. Les pompiers, pour leur part, ne sont pas davantage susceptible de subir un tel préjudice. Seules des blessures d'amour-propre pourraient en résulter si leur déclaration laissait croire qu'ils n'ont pas combattu l'incendie selon les règles de l'art. Or, la *Loi sur l'accès* n'est pas là pour ménager ce genre de susceptibilités. La Cour ne retient pas davantage l'argument à l'effet que cela pourrait nuire aux enquêtes puisque les pompiers seraient moins bavards à l'avenir sachant que leurs déclarations seraient accessibles. Enfin, la Cour considère que le droit à l'impartialité étant garanti par la Charte, le fait de rendre accessible au public un renseignement susceptible de porter atteinte à ce droit fondamental ne pourra jamais avoir pour effet de mettre en péril le droit lui-même dont la sauvegarde est l'apanage exclusif des tribunaux. La Cour voit mal comment le responsable de l'accès est en mesure de prononcer un jugement de valeur sur ce droit fondamental.

(Bureau du commissaire des incendies de la Ville de Québec c. L'Assurance Royale et al., C.Q.Q. 200-02-020180-982, 1999-08-03)

No. 99-94

Accès aux documents – Public – Opinion juridique – Substitut du Procureur général – Art. 31 de la Loi sur l'accès.

La Cour du Québec distingue l'accès à une opinion juridique d'un substitut du Procureur général, demandée dans le cadre de la *Loi sur l'accès* de la situation de déterminer l'accessibilité d'un tel document lors d'un procès. Elle n'applique donc pas *l'affaire P.G.Q. c. Dorion (1993) R.D.J. 88* où la Cour d'appel a reconnu le caractère

confidentiel d'une telle opinion juridique dans le cadre d'un procès et en examine plutôt l'accessibilité eu égard à la *Loi sur l'accès*. L'article 31 protège ce document.

(Ministère de la Sécurité publique c. Joncas, C.Q.Q. 200-02-020553-980, 1999-06-11)

No. 99-95

Accès aux documents – Public – Secret professionnel de l'avocat – Compte d'honoraires – Renonciation du client – Confidences du client – Art. 9 de la Charte des droits et libertés de la personne.

L'organisme a consenti à communiquer certains renseignements contenus aux comptes d'honoraires de ses avocats, notamment le nom de l'étude légale, la date de la facture, l'adresse du destinataire, le numéro de dossier, le nom des avocats impliqués, le montant total du compte d'honoraires, les débours de l'avocat. L'objet/sujet de la facture et les dates et descriptions des activités accomplies, le mandat exécuté, les personnes rencontrées ont été masqués en vertu du secret professionnel. La preuve révèle que l'organisme a remis au demandeur les mandats accordés à ses procureurs pour ce dossier. La Commission conclut donc que l'organisme a renoncé au privilège du secret professionnel pour ce qui concerne ce type de renseignements, par exemple les déplacements de l'avocat pour se rendre à l'audience ou les objets/sujets des factures relatifs à ce mandat. De même, les dates auxquelles a été exécuté chacun des actes relevant du mandat ne sont plus protégées par le secret professionnel si l'organisme a rendu publique la période visée par le compte d'honoraires. Enfin, seuls les renseignements qui révèlent une confiance entre l'organisme et son procureur sont protégés par le secret professionnel.

(Bernier c. STCUM et al., CAI 98 17 21, 1999-08-06)

No. 99-96

Accès aux documents – Public – Droit d'accès élargi prévu dans une autre loi – Non-application aux documents détenus par un autre organisme – Art. 118.4 de la Loi sur la qualité de l'environnement – Art. 171(1) de la Loi sur l'accès.

En vertu de l'article 171(1) de la *Loi sur l'accès*, un droit d'accès élargi prévu par une autre loi s'applique malgré la *Loi sur l'accès*. Toutefois, le droit d'accès élargi prévu par l'article 118.4 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* ne s'exerce qu'à l'égard de documents détenus par le ministère de l'Environnement. Il ne fait pas échec au caractère confidentiel des renseignements concernant les sols contaminés situés sur les terrains du tiers et contenus dans des documents détenus par le ministère des Ressources naturelles.

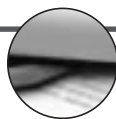
(Tremblay c. Ministère des Ressources naturelles et Industries Davie inc., CAI 98 03 67, 1999-08-10)

Accès aux renseignements personnels

No. 99-97

Accès à des renseignements personnels – Public – Renseignement nominatif – Fonction – Art. 54 et 57 de la Loi sur l'accès.

Un document qui rend compte d'une entrevue faite avec une employée d'un organisme public, ex-collègue du demandeur (un employé qui s'est fait congédié par l'organisme) est constitué de renseignements nominatifs au sujet de son auteur. Il ne contient pas une simple énumération de faits neutres et objectifs reliés à l'exécution de sa fonction, mais bien des faits relatifs à son propre comportement humain et professionnel en relation avec le comportement d'autres personnes, dont le demandeur. Les agissements ou la conduite d'une personne alors qu'elle est en fonction au sein d'un organisme public concernent directement cette personne et non sa fonction ; ils sont



nominatifs et n'ont pas un caractère public.

(Dussault c. CLSC Basse-ville-Limoilou, CAI 99-01-90, 1999-08-16 ; Doyon c. Centre hospitalier Robert-Giffard, CAI 99 01 66, 1999-08-13)

fonctionnaire détenant une charge publique n'est pas nécessairement public.

(Frenette et al. c. Office des professions du Québec et al., CAI 98 07 27, 1999-07-08)

faire rembourser par la ville est une mesure statutaire et non discrétionnaire puisque les remboursements sont effectués selon certains critères et règles prévus par résolution du conseil municipal. Les comptes de dépenses sont donc des renseignements nominatifs confidentiels.

(Ville de Lachine c. Leclerc et al., C.Q.M. 500-02-031753-960, 1999-06-21)

8

No. 99-98

Accès à des renseignements personnels – Public – Renseignement nominatif – Fonction – Déclaration d'un employé à un enquêteur – Art. 57 de la Loi sur l'accès.

Le terme "fonction" employé à l'article 57 de la loi est défini par le dictionnaire comme étant l'exercice d'un emploi, d'une charge. La définition du dictionnaire est toujours exhaustive contrairement à la définition législative qui peut l'être ou non. On ne peut donc étendre la définition du mot "fonction" au-delà de ce que dit le dictionnaire. Exprimer une opinion peut faire partie des fonctions d'un pompier mais ce n'est pas en cela que consiste l'exercice de son métier.

(Bureau du commissaire des incendies de la Ville de Québec c. L'Assurance Royale et al., C.Q.Q. 200-02-020180-982, 1999-08-03)

No. 99-99

Accès à des renseignements personnels – Public – Renseignement nominatif – Fonction – Déclaration d'un employé à un enquêteur – Art. 57 de la Loi sur l'accès.

Le terme "fonction" ne peut s'étendre aux actes accomplis par des membres du personnel d'un organisme public dans l'exercice de leurs fonctions ou de leurs activités. Ce terme doit être interprété restrictivement en tant qu'exception au principe de confidentialité des renseignements personnels.

Au même effet voir : Cardinal et al. c. Leclerc et Ville de Lachine et al., C.Q.M. 500-02-031891-968, 1999-06-21, où la Cour a précisé qu'un geste de la vie professionnelle d'un

No. 99-100

Accès à des renseignements personnels – Public – Renseignement nominatif – Fonction – Traitement – Avantage économique conféré de façon discrétionnaire – Compte de dépenses d'un élu municipal – Art. 55 et 57 de la Loi sur l'accès.

Le législateur a voulu, avec la *Loi sur l'accès*, favoriser une plus grande transparence dans la vie publique en protégeant la vie privée. L'article 57 est une exception au principe de confidentialité des renseignements nominatifs et doit donc recevoir une interprétation restrictive. La fonction d'une personne est son activité professionnelle, l'exercice d'une charge ou d'un emploi par elle. Pour connaître la fonction d'une personne il est nécessaire d'en faire sa description. Au mieux, les comptes de dépenses des élus municipaux sont un moyen accessoire de remplir leur fonction ou un prolongement de la fonction ; ils ne font pas partie de la fonction au sens de l'article 57. Quant au terme "traitement", il est défini comme étant la rémunération d'une personne, le prix d'un travail, d'un service rendu. Le compte de dépenses est l'autorisation donnée par l'autorité compétente de faire certains déboursés remboursables dans l'exercice d'une fonction. Le compte de dépenses n'est pas d'avantage une composante du traitement au sens de l'article 57. Enfin, le compte de dépenses n'est pas un avantage économique conféré par un organisme public de façon discrétionnaire. Les deux premières conditions d'application du paragraphe 4 de l'article 57 sont rencontrées puisqu'il s'agit d'un avantage économique et qu'il est conféré par un organisme public. Toutefois, l'avantage économique d'avoir un compte de dépenses et de se

No. 99-101

Accès à des renseignements personnels – Public – Renseignement à caractère public – Renseignement nominatif – Traitement – Personnel de direction – Atteinte à la vie privée – Art. 5 de la Charte des droits et libertés de la personne – Art. 8 de la Charte canadienne des droits et libertés – Art. 54, 55 et 57 de la Loi sur l'accès.

L'appel d'une décision de la Commission d'accès est rejeté. À la première question, la Cour du Québec conclut que la Commission n'a pas commis d'erreur en statuant que les cadres intermédiaires sont membres du personnel de direction de l'organisme au sens de l'article 57 (1) de la loi. Ils assurent la supervision du personnel et sont les yeux et les oreilles de la haute direction. Même s'ils agissent sous la supervision d'un supérieur hiérarchique, ils sont imputables de leur gestion. La loi ne fait pas de distinction entre les différents cadres d'un organisme. Les cadres intermédiaires ont des responsabilités de gestion assorties de pouvoirs réels. Aussi, doivent-ils faire l'objet de la même transparence que les cadres supérieurs. Quant à la seconde question faisant l'objet de l'appel, la Cour rejette la prétention de l'organisme à l'effet que la divulgation du traitement du cadre ayant la responsabilité d'un service pourrait, dans certains cas, selon un simple calcul mathématique en référence au budget global de ce poste, révéler le traitement d'un membre du personnel de l'organisme, et ce, contrairement au dernier alinéa de l'article 57.

Puisque cette possibilité ne touche qu'une minorité de personnes, la Cour applique le principe de la balance des inconvénients par rapport au principe de transparence de la gestion des fonds publics. À cet égard, elle précise que le degré de transparence des données publiques doit se situer à un niveau très élevé. Enfin, la Cour considère que la Commission a eu raison de ne pas invalider et déclarer inopérant ou inapplicable l'article 57(1) parce qu'allant à l'encontre du droit au respect de la vie privée (art. 5 de la *Charte des droits et libertés de la personne* et art. 8 de la *Charte canadienne des droits et libertés*). Sur cette troisième question, la Cour, après avoir rappelé que la notion de vie privée doit être interprétée de façon large et libérale selon les décisions de la Cour suprême, conclut que les droits prévus par les chartes ne sont pas illimités et qu'une restriction au droit à la vie privée peut être justifiée. Elle applique les critères établis par l'arrêt *R. c. Oakes (1986) 1 R.C.S. 103* afin de déterminer si une restriction à un droit fondamental est raisonnable et justifiée dans le cadre d'une société libre et démocratique.

(Poisson c. Université du Québec à Trois-Rivières et al., C.Q.M. 500-02-054399-972, 1999-05-20)

No. 99-102

Accès à des renseignements personnels – Public – Renseignements personnels – Archives municipales – Droit d'accès élargi – Comptes de dépenses d'un élu municipal – Art. 100, 102 et 114.2 de la Loi sur les cités et villes – Art. 53, 55, 57 et 171 de la Loi sur l'accès.

La notion d'archives municipales doit être interprétée de façon libérale. Les archives incluent d'autres documents que ceux déposés au conseil municipal. Ainsi, l'article 100 de la *Loi sur les cités et villes* prévoit que les livres de comptes et pièces justificatives, tels les chèques, les bons de commande, les réquisitions de même que les rapports d'employés, les études

etc. peuvent faire partie des archives municipales. Si la municipalité doit conserver les documents servant à la comptabilité, il en est de même pour ceux constatant la vie des autres services de la ville. La Cour du Québec considère comme archives tout document devant être conservé par la municipalité. Les responsables de l'accès doivent délivrer des copies ou extraits des archives municipales selon l'article 114.2 de la *Loi sur les cités et villes*. Toutefois, l'article 171(1) de la *Loi sur l'accès* mentionne une restriction à ce droit d'accès élargi lorsqu'il porte atteinte à la protection des renseignements personnels. Les comptes de dépenses étant des renseignements personnels confidentiels, ils ne peuvent être communiqués même s'ils font partie des archives municipales.

(Ville de Lachine c. Leclerc et al., C.Q.M. 500-02-031753-960, 1999-06-21 ; Bourgeois et al. C. Leclerc et al., C.Q.M. 500-02031761-963, 1999-06-21)

No. 99-103

Accès aux renseignements personnels – Public – Renseignements contenus dans un rapport d'événement – Demande de l'assureur – Art. 59(9) de la Loi sur l'accès.

L'assureur, contrairement à son assuré, n'est pas une personne impliquée dans l'événement visé par la demande d'accès. L'article 59 (9), à titre d'exception au principe de confidentialité des renseignements nominatifs, doit être interprété restrictivement. De plus, il accorde à l'organisme le pouvoir discrétionnaire de communiquer à l'assuré impliqué dans l'événement certains renseignements d'identité, sans l'y obliger. La demande d'accès de l'assureur doit cependant être refusée.

(La Capitale, cie d'assurance générale c. Ville de Shawinigan, CAI 98 19 13, 1999-07-08)

No. 99-104

Accès à des renseignements personnels – Public – Disposition dérogatoire – Accès au dossier de santé d'une personne décédée par l'administrateur de la succession – Poursuite en responsabilité contre l'établissement – Art. 23 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux.

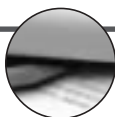
L'héritière et exécutrice testamentaire d'une personne décédée a le droit de recevoir communication de renseignements contenus dans le dossier de l'usager décédé et détenu par un établissement de santé dans la mesure où cette communication est nécessaire à l'exercice de ses droits à ce titre. L'article 23 de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* le prévoit et ce, quelle que soit la personne contre laquelle les droits des héritiers seront exercés. Ce droit n'est aucunement restreint lorsque l'exercice des droits des héritiers doit se faire à l'encontre de l'organisme qui détient les renseignements dont la communication est demandée. En l'occurrence, l'héritière souhaite tenter une poursuite en responsabilité contre l'établissement étant insatisfaite des traitements qui ont été donnés à la défunte. La demanderesse a donc droit d'avoir accès à tous les renseignements contenus au dossier d'hospitalisation de la personne décédée, à l'exception des adresses, numéros et codes personnels des médecins apparaissant dans les rapports d'analyse "biochimie-hématologie-sérologie".

(Gagnon c. Cité de la santé de Laval, CAI 98 16 84, 1999-07-30)

No. 99-105

Accès aux renseignements personnels – Privé – Renseignements susceptibles d'avoir un effet sur une procédure judiciaire – Conditions d'application – Art. 39(2) de la Loi sur le secteur privé.

Afin d'invoquer avec succès l'article 39(2) de la *Loi sur le secteur privé*,



les conditions suivantes doivent être démontrées. 1) Il doit s'agir de renseignements personnels concernant la personne qui fait la demande de communication. 2) Le refus doit être en relation avec une procédure judiciaire dans laquelle l'une ou l'autre des parties au présent litige a un intérêt. Il n'est pas nécessaire que les deux parties soient impliquées dans cette procédure. 3) Il faut que la divulgation, à la demanderesse, du renseignement recherché risque vraisemblablement d'avoir un effet sur cette procédure judiciaire. Cet effet n'a pas à être déterminant, de façon favorable ou défavorable. Un lien doit cependant exister entre les renseignements recherchés et la procédure en question. Le risque doit être vraisemblable et non pas certain. La vraisemblance est proportionnelle au lien qui existe entre les renseignements que désire obtenir la demanderesse et l'objet de la procédure. 4) Le risque de procédures judiciaires et l'effet de la divulgation doivent être évalués au moment de la décision qui est la source de la mésentente devant la Commission.

(Busson c. Service anti-crime des assureurs, CAI 98 15 03, 1999-07-28)

No. 99-106

Accès aux renseignements personnels – Privé – Renseignements susceptibles d'avoir un effet sur une procédure judiciaire – Imminence de la procédure – Art. 39(2) de la Loi sur le secteur privé.

Une procédure n'a pas à être intentée pour qu'une entreprise puisse invoquer avec succès l'article 39(2) de la *Loi sur le secteur privé*. Elle doit toutefois être imminente et non une pure conjecture. Par imminence, il faut entendre une intention réelle de procédures judiciaires, manifestée de façon non équivoque et non simplement une pure possibilité ou une hypothèse.

(Lachance c. Aetna, compagnie d'assurance-vie du Canada, CAI 98 16 65, 1999-07-15. Voir au même effet,

Morin-Gauthier c. Assurance-vie Desjardins (1994) CAI 226 et la Personnelle-vie, corp. d'assurances c. Cour du Québec (1997) CAI 466 (C.S.) 476)

No. 99-107

Accès aux renseignements personnels – Privé – Renseignements susceptibles d'avoir un effet sur une procédure judiciaire – Quittance consentie par le demandeur – Art. 39(2) de la Loi sur le secteur privé.

Le fait pour le demandeur d'avoir consenti une quittance à l'entreprise, reconnue par cette dernière, démontre clairement que le demandeur n'avait nullement l'intention de la poursuivre. Il n'est donc pas possible de considérer que la divulgation des renseignements aurait un effet sur une procédure judiciaire.

(Milliard c. AXA Assurances inc., CAI 98 09 32, 1999-08-12)

No. 99-108

Accès aux renseignements personnels – Privé – Renseignements susceptibles d'avoir un effet sur une procédure judiciaire – Consentement d'un tiers à la communication – Art. 39(2) de la Loi sur le secteur privé.

Le consentement d'un tiers à la divulgation de renseignements le concernant et contenus dans un dossier demandé par une personne ne peut faire échec au droit de l'entreprise d'invoquer l'article 39(2) de la loi dans la mesure où les conditions d'application de cet article sont démontrées.

(Bérubé c. Meloche Monnex inc., CAI 98 17 83, 1999-08-11)

No. 99-109

Accès aux renseignements personnels – Privé – Renseignements per-

sonnels concernant un tiers – Art. 40 de la Loi sur le secteur privé.

La signature, le nom, le numéro de téléphone cellulaire et la numéro de fax des experts signataires de rapports d'experts et de lettres d'accompagnement sont des renseignements personnels concernant des tiers et donc protégés par l'article 40 de la loi.

(Milliard c. AXA Assurances inc., CAI 98 09 32, 1999-08-12 ; Vallières c. Assurances générales des Caisses Desjardins, CAI 99 00 98, 1999-08-25)

No. 99-110

Accès aux renseignements personnels – Privé – Secret professionnel – Rapport de l'expert en sinistre – Art. 9 de la Charte des droits et libertés de la personne.

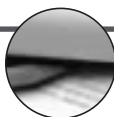
L'expert en sinistre n'est pas soumis au secret professionnel. L'article 199 du *Règlement du Conseil d'assurance sur les intermédiaires de marché en assurances dommages* impose à l'expert en sinistre une obligation de respecter la confidentialité des renseignements personnels qu'il recueille dans l'exercice de ses fonctions. Or, il ne faut pas confondre secret professionnel et confidentialité, deux notions proches l'une de l'autre mais distinctes. Le seul secret professionnel auquel peut prétendre l'expert en ce qui concerne son rapport est lié à la présence d'un avocat au dossier auquel il est destiné et le contexte dans lequel il a été fait.

(Vallières c. Assurances générales des Caisses Desjardins, CAI 99 00 98, 1999-08-25)

Traitement d'une demande

No. 99-111

Motivation tardive d'un refus – Public – Possibilité d'invoquer un motif de refus en tout temps – Art. 47 et 50 de la Loi sur l'accès.



La Cour du Québec renverse une décision de la Commission qui avait refusé d'examiner l'application de l'article 31 à une opinion juridique parce que l'organisme n'a pas expressément invoqué ce motif lors de son refus écrit, invoquant simplement le caractère confidentiel du document. La Commission considérerait que ce faisant, l'organisme avait implicitement renoncé au caractère confidentiel de ce document. Aucune disposition de la *Loi sur l'accès* ne permet à la Commission, selon la Cour, de déclarer un organisme public forclos de soulever un article de loi. Aucune forclusion n'a été créée par le législateur et l'organisme peut soulever une restriction prévue par la loi en tout temps. La Commission devrait même soulever d'office la restriction prévue à l'article 31 lorsqu'il est mis en preuve qu'une opinion juridique est considérée par l'organisme comme étant une opinion à caractère confidentiel.

(Ministère de la Sécurité publique c. Joncas, C.Q.Q. 200-02-020553-980, 1999-06-11)

No. 99-112

Motivation tardive d'un refus – Privé – Délais impératifs – Préjudice au demandeur – Art. 32 et 34 de la *Loi sur le secteur privé*. La jurisprudence dominante de la Commission et de la Cour du Québec est à l'effet qu'une entreprise ne peut invoquer un motif de refus facultatif à l'encontre d'une demande d'accès en dehors des délais légaux prévus pour répondre à la demande, à moins de circonstances exceptionnelles qu'il doit démontrer. Une jurisprudence plus récente a adopté une attitude opposée. La Commission suit la jurisprudence dominante au motif que cette dernière position contenait une réserve importante, à savoir qu'un motif facultatif peut être invoqué tardivement à la condition qu'aucun préjudice ne soit causé à la partie adverse. Or, à son avis, cette condition ne peut jamais être satisfaite. Deux situations sont possibles : ou bien l'entreprise est déboutée de sa pré-

tention à l'exception de divulgation et alors le demandeur aura été retardé indûment dans la jouissance de son droit fondamental d'accès aux renseignements qui le concernent ; ou bien l'entreprise réussit à établir le bien-fondé de son refus et alors le demandeur en sera privé. Le demandeur subit donc un préjudice dans tous les cas.

(Milliard c. AXA Assurances inc., CAI 98 09 32, 1999-08-12)

No. 99-113

Demande abusive – Public – Délai pour invoquer ce motif – Définition de document – Art. 47, 50 et 126 de la Loi sur l'accès.

Un organisme doit invoquer l'article 126 à l'intérieur des délais de réponse prévus à l'article 47 de la *Loi sur l'accès*. La Commission rend cette décision, fidèle à une jurisprudence majoritaire de sa part et de la Cour du Québec, malgré la décision de la Cour du Québec dans l'affaire *Service de réadaptation l'Intégrale c. Bolduc, (1998) CAI 439*, qui prévoit que l'article 126 peut être soulevé en tout temps. Par ailleurs, dans la détermination du nombre de documents demandés et donc de l'évaluation du caractère abusif ou non d'une demande d'accès, un document n'est pas synonyme de page. Ainsi, un formulaire de subvention composé de 2 feuilles recto verso constitue un seul document et non pas quatre comme le prétend l'organisme.

(Ministère de l'Emploi et de la Solidarité c. Gilbert, CAI 98 11 78, 1999-08-19)

Dispositions dérogatoires

No. 99-114

Disposition dérogatoire – Mode d'accès – Consultation sur place seulement – Art. 79 de la Loi sur la fiscalité municipale.

L'article 79 de la Loi sur la fiscalité

municipale, disposition qui s'applique malgré la *Loi sur l'accès*, ne prévoit que la possibilité pour une personne de consulter sur place le dossier d'évaluation de sa propriété. Il ne peut obtenir de copie de ces documents.

(Lavoie c. MRC Charlevoix-est, CAI 99 04 79, 1999-08-13)

Appels

No. 99-115

Appels – Public – Question de droit – Question d'appréciation de la preuve – Compétence de la Cour du Québec – Révision judiciaire – Art. 147, 149 et 152 de la loi sur l'accès.

Requête en révision judiciaire d'une décision de la Cour du Québec rendue en appel d'une décision de la Commission d'accès : rejetée par la Cour supérieure. La Cour du Québec est un tribunal spécialisé en matière d'accès aux documents. Elle possède une juridiction d'une Cour d'appel et a les mêmes pouvoirs qu'elle en ce qui concerne l'interprétation et l'application de la *Loi sur l'accès*. La Cour du Québec peut donc examiner la preuve et s'interroger si le commissaire a correctement tiré des conclusions en droit à partir de la preuve versée au dossier. Elle peut infirmer sa décision si elle considère qu'il a juridiquement mal appliqué les normes quant au test requis et prescrit par une restriction au droit d'accès prévue dans la loi, s'il a erronément appliqué aux faits les concepts juridiques de la restriction. Tirer des conclusions erronées à partir de faits mis en preuve devient une question de droit. Pour sa part, la Cour supérieure, tribunal de révision, ne saurait intervenir en regard d'un jugement qu'elle trouve bien fondé. Même si elle ne partageait pas l'opinion d'un juge, il ne lui appartient pas de substituer sa propre interprétation d'une restriction à celle de la Cour du Québec.

(Moore c. Cour du Québec et al., C.S. M. 500-05-034669-976, 1999-05-18)



Constitutionnalité de la loi

No. 99-116

Constitutionnalité de la loi – Public – Caractère public du traitement des cadres – Respect du droit à la vie privée – Restriction raisonnable et justifiée dans le cadre d'une société libre et démocratique – Art. 8 de la Charte canadienne des droits et libertés – Art. 54, 55 et 57 de la Loi sur l'accès.

La Cour du Québec considère que la Commission a eu raison de ne pas invalider et déclarer inopérant ou inapplicable l'article 57(1) parce qu'allant à l'encontre du droit au respect de la vie privée (art. 5 de la *Charte des droits et libertés de la personne* et art. 8 de la *Charte canadienne des droits et libertés*). Après avoir rappelé que la notion de vie privée doit être interprétée de façon large et libérale selon les décisions de la Cour suprême, elle conclut que les droits prévus par ces chartes ne sont pas illimités et qu'une restriction au droit à la vie privée peut être justifiée. Elle applique les critères établis par l'arrêt *R. c. Oakes (1986) 1 R.C.S. 103* afin de déterminer si une restriction à un droit fondamental est

raisonnable et justifiée dans le cadre d'une société libre et démocratique. 1) L'objectif de la loi est suffisamment important et répond à une préoccupation urgente et réelle. La *Loi sur l'accès* s'insère dans un grand courant visant à mettre entre les mains des citoyens l'information requise pour leur permettre de jeter un regard critique et d'accroître leur contrôle sur les organismes publics qu'ils sont appelés à financer en tant que contribuables. 2) Il existe un lien rationnel entre l'objectif de transparence recherché par le législateur et la divulgation du traitement de tous les cadres de l'organisme. Il est logique que les dirigeants d'une organisation financée en très grande partie à même les fonds publics, doivent rendre compte directement à ceux qui fournissent ces derniers, les contribuables. Il apparaît donc rationnel que le traitement des cadres, dont une partie peut évoluer de façon discrétionnaire, soit accessible. 3) L'atteinte aux droits est minimale puisque dans un contexte économique difficile, le degré de transparence doit se situer à un niveau très élevé. Les pouvoirs et responsabilités des cadres intermédiaires justifient amplement la même transparence que les cadres supérieurs. 4) Il y a proportionnalité entre les

effets de la mesure contestée et l'objectif de transparence visé par le législateur, de même qu'entre les effets préjudiciables de la mesure restreignant le droit et ses effets bénéfiques. Le contexte socio-économique actuel exige plus que jamais des gestionnaires une grande probité, mais aussi, une très grande transparence. Imposer la transparence permet non seulement d'identifier les abus mais surtout de les empêcher.

(Poisson c. Université du Québec à Trois-Rivières et al., C.O.M. 500-02-054399-972, 1999-05-20)

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 et le respect de la *Loi sur l'accès* (public et privé) à l'intérieur des organismes publics et des entreprises privées et 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)

Direction

M^e Marie-Chantal Cloutier

Collaboratrices

Mme Linda Girard (AAPI)

Mme Denyse Roussel (Samson Bélair/Deloitte & Touche)

M^e Louise Roy (S.A.A.O.)

Résumés des décisions et enquêtes

Me Diane Poitras

Conception et montage infographique

Safran communication + design

Impression

Imprimerie du CDQ

Dépôt légal

Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
1er 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'AAPI et 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 commentaire, suggestions ou abonnement, écrire à :
L'informateur public et privé
6480, Isaac-Bédard
Charlesbourg (Québec)
G1H 2Z9
Tél.: (418) 624-9285
Fax: (418) 624-0738