



**Sanschagrin c. Centre de services scolaire des Premières-
Seigneuries**

2023 QCCAI 120

Commission d'accès à l'information du Québec

Dossiers : 1018054-J et 1021724-J

Date : Le 12 avril 2023

Membre: Philippe Berthelet

NANCY SANSCHAGRIN

Demanderesse

c.

**CENTRE DE SERVICES SCOLAIRE
DES PREMIÈRES-SEIGNEURIES**

Organisme

DÉCISION

DEMANDES DE RÉVISION en matière d'accès en vertu de l'article 135 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*¹.

APERÇU

[1] La demanderesse s'adresse à la Commission d'accès à l'information (la Commission) à la suite du refus du Centre de services scolaire des Premières-Seigneuries (le Centre) de donner suite à ses demandes d'accès.

[2] Professeure au niveau primaire puis préscolaire, la demanderesse a fait l'objet de plaintes en milieu de travail.

¹ RLRQ, c. A-2.1, la Loi sur l'accès.

[3] Elle a dans un premier temps requis une copie de ces plaintes.

[4] Elle a ensuite requis, 18 mois plus tard, une copie de tous les documents en lien avec l'enquête qui a suivi, notamment toute note, verbatim, compte-rendu, déposition prise au cours de l'enquête, ainsi qu'une copie complète du rapport qui en a résulté.

[5] Le Centre a refusé l'accès à tous ces documents.

[6] À l'égard des plaintes, le Centre soutient qu'elles contiennent en substance des renseignements de tiers qu'elle doit protéger.

[7] En outre, la divulgation de certains renseignements personnels concernant à la fois la demanderesse et des tiers serait susceptible de nuire sérieusement à ces derniers.

[8] En ce qui concerne les rapports d'enquête à la suite des plaintes, outre le fait que ceux-ci contiennent également des renseignements de tiers, ils contiennent à son avis des avis et des analyses qui, dans le contexte de procédures imminentes ou engagées, peuvent être protégés.

[9] À l'approche de l'audience, le Centre a remis intégralement à la demanderesse les documents suivants :

- son témoignage rendu lors de l'enquête;
- les conclusions des trois rapports d'enquête.

[10] Le Centre a aussi remis en partie les trois rapports d'enquête.

[11] La demanderesse soutient que la restriction de l'article 32 de la Loi sur l'accès ne doit s'appliquer qu'aux portions analytiques des rapports et seuls les passages qui risquent vraisemblablement d'avoir un effet sur la procédure de grief ne devraient pas être divulgués.

[12] Elle ajoute que la crainte de représailles pour les tiers n'existe plus, puisqu'elle n'a plus de contacts avec ses collègues au moment de la 2^e demande d'accès.

[13] Le présent litige soulève donc les questions suivantes :

- Certains renseignements constituent-ils des renseignements personnels de tiers protégés?
- La divulgation de certains renseignements personnels concernant à la fois la demanderesse et des tiers serait-elle susceptible de nuire sérieusement à ces derniers?
- Certains renseignements contenus aux rapports contiennent-ils des avis, analyses et des recommandations protégés?

[14] La Commission conclut que la décision du responsable de l'accès n'a pas à être révisée. Les renseignements requis demeurent protégés.

CERTAINS RENSEIGNEMENTS CONSTITUENT-ILS DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS DE TIERS PROTÉGÉS?

ANALYSE

[15] Comme nous l'avons mentionné dans l'aperçu, la demanderesse a formulé 2 demandes d'accès dans le contexte de plaintes formulées contre elle.

[16] Le Centre a repéré, puis fourni à la Commission sous pli confidentiel, 2 dénonciations et une déclaration qui furent à l'origine de l'enquête, 14 déclarations de témoins obtenues dans le cadre de cette enquête, et les trois rapports d'enquête.

[17] Tous ces documents contiennent en grande majorité des renseignements personnels de tiers.

[18] Toutes les déclarations en litige², ainsi que certains de leurs extraits reproduits dans les rapports d'enquête, qui correspondent aux renseignements caviardés dont la demanderesse a copie, constituent des renseignements personnels.

[19] La Loi sur l'accès définit ce que constitue un renseignement personnel :

54. Dans un document, sont personnels les renseignements qui concernent une personne physique et permettent de l'identifier.

² Pièces O-1, O-3, O-5, O-7 à O-20.

[20] La décision de principe qui interprète la portée de l'article 54 est l'affaire *Segal*³, une décision rendue par la Cour du Québec et reprise par la suite à d'innombrables fois par la Commission :

...on peut affirmer qu'un renseignement nominatif dans le contexte de l'article 54 doit non seulement faire connaître quelque chose à quelqu'un et avoir rapport avec une personne physique, mais il doit aussi être susceptible (permettre) de distinguer cette personne par rapport à quelqu'un d'autre ou de reconnaître sa nature.

[21] L'identité de ces tiers permet de faire connaître quelque chose à un moment défini, soit le fait qu'ils aient déposé une plainte ou qu'ils aient été témoins d'un événement.

[22] Il en est de même lorsque ces tiers relatent des faits recueillis qui permettent⁴ de les identifier.

[23] Aussi, ce n'est pas d'hier⁵ que la Commission a qualifié de renseignements personnels la version de faits de tiers.

[24] En l'absence du consentement des personnes concernées, le responsable de l'accès n'ayant pas⁶ au demeurant l'obligation de le solliciter, les renseignements personnels de tiers, qui ne révèlent pas de renseignements personnels au sujet de la demanderesse, doivent demeurer protégés.

53. Les renseignements personnels sont confidentiels sauf dans les cas suivants:

1° la personne **concernée par ces renseignements consent à leur divulgation**; si cette personne est mineure, le consentement peut également être donné par le titulaire de l'autorité parentale;

[...]

(Notre emphase)

³ *Segal c. Centre de services sociaux de Québec*, [1988] C.A.I. 315.

⁴ *S.D. c. Société de l'assurance automobile du Québec*, 2012 QCCA 372.

⁵ *Lauzé c. C.U.M.*, [1986] CAI 473, 476.

⁶ Voir : *Grenon c. Montréal (Ville de)* 2007 C.A.I. 364, paragr. 69.

Des renseignements personnels concernant aussi la demanderesse

[25] La nature des documents repérés, des plaintes qui visent la demanderesse, ainsi que des déclarations de témoins dans le contexte de celles-ci, a amené inévitablement l'enquêteur mandaté par le Centre à colliger des renseignements qui identifient à la fois la demanderesse et des tiers.

[26] Ces personnes offrent en effet dans ce contexte une version de faits qui identifient parfois la demanderesse dans la narration de faits qu'ils font à l'enquêteur.

[27] Parmi les renseignements déjà identifiés comme étant des renseignements personnels de tiers, se retrouvent imbriqués des renseignements personnels qui concernent aussi la demanderesse.

[28] Cela nous amène donc à la question suivante.

LA DIVULGATION DE CERTAINS RENSEIGNEMENTS PERSONNELS CONCERNANT À LA FOIS LA DEMANDERESSE ET DES TIERS SERAIT-ELLE SUSCEPTIBLE DE NUIRE SÉRIEUSEMENT À CES DERNIERS?

ANALYSE

[29] Face au droit d'accès à des renseignements personnels qui concerne un demandeur d'accès, se heurte la protection de renseignements personnels de tiers.

[30] La Loi sur l'accès imposera alors à l'organisme de protéger les renseignements personnels de tiers lorsque leur divulgation sera susceptible de leur nuire sérieusement :

88. Sauf dans le cas prévu par le paragraphe 4° de l'article 59, un organisme public doit refuser de donner communication à une personne d'un renseignement personnel la concernant **lorsque sa divulgation révélerait vraisemblablement un renseignement personnel concernant une autre personne physique** ou l'existence d'un tel renseignement et **que cette divulgation serait susceptible de nuire sérieusement à cette autre personne**, à moins que cette dernière n'y consente par écrit.

(Notre emphase)

[31] Un organisme doit ainsi démontrer que la divulgation des renseignements personnels qui concernent la demanderesse, tout en révélant vraisemblablement un renseignement personnel concernant une autre personne physique, serait susceptible de nuire sérieusement à ces autres individus.

[32] La Commission peut inférer le risque de nuisance sérieuse à la lecture des documents eux-mêmes.

[33] Cette nuisance sérieuse devra cependant s'inférer de façon évidente, à la face même du dossier ou à la simple lecture des documents en litige⁷, afin que la Commission puisse s'en convaincre :

[41] Or, pour invoquer avec succès l'application de cette restriction impérative en l'absence de consentement écrit du tiers, encore faut-il que la preuve démontre que la divulgation révélerait vraisemblablement un renseignement personnel concernant une autre personne physique et que cette divulgation serait susceptible de lui nuire sérieusement.

[42] Dans la présente affaire, aucune preuve de cette nature n'a été administrée. Cette hypothèse n'a même pas été alléguée.

[43] À défaut de recevoir une telle preuve, **la Commission doit pouvoir conclure à tout le moins, pour justifier le refus de divulgation, que la nuisance sérieuse puisse s'inférer de façon évidente à la face même du dossier ou à la simple lecture des documents en litige.**

(Notre emphase)

[34] Dans l'analyse de cette question, la Commission n'a pas à se convaincre que la divulgation de tels renseignements causerait effectivement une nuisance sérieuse, mais présente plutôt un risque⁸ que cela se produise.

[35] Or en l'espèce, la nature des faits, des perceptions ou même parfois d'opinion ou de jugement portés sur la demanderesse et relatés par les tiers, dont la Commission a fait un examen minutieux, ainsi que le contexte de milieu de travail dans lequel ils ont été exprimés, la convainc que la divulgation des

⁷ *J.G. c. Québec (Ministère de la Sécurité publique)*, 2012 QCCA 43.

⁸ *Dagrain c. Syndicat des agents de la paix en services correctionnels du Québec (SAPSCQ-CSN)*, 2020 QCCA 167, paragr. 66.

renseignements concernant des tiers serait susceptible de leur nuire sérieusement.

[36] Le Centre a fait entendre à huis clos et ex parte 10 témoins, qui ont tous été appelés à donner leur version des faits lors de l'enquête ou qui sont à l'origine des plaintes.

[37] Le Centre a produit aussi 6 déclarations assermentées de personnes qui ont donné leur version des faits lors de l'enquête.

[38] Un résumé de ces témoignages tenus à huis clos, ainsi que des déclarations assermentées ont été fournies à la demanderesse.

[39] La Commission accorde une grande crédibilité aux personnes qui ont témoigné. Le tribunal souligne le caractère parfois émotif de certains lorsqu'ils relatent certains faits, ou bien expriment leurs craintes si leurs versions des faits étaient divulguées.

[40] Certains témoins ont le sentiment de recommencer à vivre un cauchemar, avoir des problèmes de sommeil, dans le contexte des demandes d'accès de la demanderesse.

[41] La Commission retient surtout que beaucoup d'entre eux ont souligné le caractère imprévisible, instable, intense, de la demanderesse, et de leurs craintes de la croiser à nouveau.

[42] La demanderesse se défend bien de ces caractérisations.

[43] Malgré ces dénégations, la Commission ne peut, en plus de la preuve entendue à huis clos, ignorer les conclusions de l'enquête sur certains aspects du caractère de la demanderesse à l'égard des personnes qui ont porté plainte : des regards intimidants, menaçants, du discrédit entraînant de la peur.

[44] Le fait que la demanderesse n'était plus à la même école que les tiers impliqués en l'espèce au moment des demandes d'accès ne fait pas en sorte que le risque de nuisance sérieuse n'existait plus au moment des demandes d'accès. Les traits de caractère perçus par tous les témoins au sujet de la demanderesse ne changent pas.

[45] Tous ces renseignements doivent demeurer protégés.

[46] Il demeure certains pans des rapports où le Centre soutient qu'ils constituent des avis et des analyses. Cela nous amène à la question suivante.

CERTAINS RENSEIGNEMENTS CONTENUS AUX RAPPORTS CONTIENNENT-ILS DES ANALYSES ET DES RECOMMANDATIONS PROTÉGÉES?

ANALYSE

[47] Le Centre invoque désormais, pour refuser l'accès aux autres renseignements contenus aux rapports 2b et 4b, les restrictions des articles 32 et 37 de la Loi sur l'accès.

La restriction de l'article 32

[48] Cette restriction se lit comme suit :

32. Un organisme public peut refuser de communiquer une analyse lorsque sa divulgation risquerait vraisemblablement d'avoir un effet sur une procédure judiciaire.

[49] Elle doit avant tout démontrer que les rapports visés contiennent :

- des renseignements qualifiés d'analyse;
- l'existence d'une procédure judiciaire, en cours ou imminente;
- que la divulgation de ces renseignements risquerait vraisemblablement d'avoir un effet sur cette procédure.

Une analyse

[50] Il est bien établi que se qualifier d'analyse, les renseignements visés doivent refléter *une méthode ou étude comportant un examen discursif en vue de discerner les éléments*⁹.

Le rapport 2b

[51] Le Centre invoque cette restriction après chaque allégation discutée, sous l'item Commentaires de l'enquêteur¹⁰.

⁹ *B.K. c. Organisme A*, 2011 QCCA 273, cité dans *M.P. c. Gatineau (Ville de)*, 2013 QCCA 53.

¹⁰ Pages 20, 23, 27, 31, 35 et 43.

[52] De l'avis de la Commission, ces renseignements ne comportent pas une analyse. Il n'y a aucun examen discursif ni de suite de propositions.

[53] Il en est de même, pour les mêmes motifs, des commentaires de l'enquêteur après l'allégation 3 du rapport 4b.

[54] Puisque le Centre plaide aussi que ces commentaires puissent constituer des avis ou des recommandations, nous y reviendrons plus loin.

[55] La dernière section du rapport, intitulé *Analyse de l'ensemble des allégation rapportées par Mme (...) à l'endroit de Mme (...)*, est un résumé de l'appréciation de l'enquêteur de chaque allégation afin de tirer une conclusion sur le bien-fondé de la plainte.

[56] Il s'agit de renseignements qui comportent de l'analyse.

Le rapport 4b

[57] Il en est de même, pour tous les commentaires de l'enquêteur à l'égard des allégations du rapport 4b, à l'exception de ceux après l'allégation 3. La Commission y constate une justification qui discerne des éléments de faits recueillis.

[58] Il en est de même, pour les mêmes motifs, pour les renseignements contenus dans la section *Analyse de l'ensemble des allégation rapportées par Mme (...) à l'endroit de Mme.*

[59] Comme pour le rapport 2b, ces renseignements contiennent un résumé de l'appréciation de l'enquêteur de chaque allégation afin de tirer une conclusion sur le bien-fondé de la plainte.

L'existence d'une procédure judiciaire, en cours ou imminente

[60] Une procédure judiciaire? Voici ce qu'en dit la Cour supérieure dans la décision *La Personnelle Vie, corporation d'assurance c. Cour du Québec et autres*¹¹ ::

Il n'est pas nécessaire que la procédure judiciaire soit effectivement en cours au moment où l'on invoque la restriction.
Ce ne doit cependant pas être une simple procédure

¹¹ J.E. 97-1583, (C.S.).

hypothétique. Il faut des **circonstances** qui **permettent de croire** que des **procédures** seront **intentées incessamment**. Certaines décisions parlent de procédures prévisibles, probables, imminentes. Il faut **qu'il existe au moins un risque de procédures judiciaires**, une intention manifestée en ce sens.

(Notre emphase)

[61] La preuve révèle qu'au moment où la demanderesse requiert une copie des rapports en vertu de sa 2^e demande d'accès, soit celle formulée le 7 mai 2019, il n'y avait pas de procédure judiciaire en cours. Le témoignage de la responsable de l'accès du Centre l'atteste.

[62] La Commission est en revanche d'avis qu'il était raisonnable pour la responsable de l'accès de concevoir que la possibilité de l'imminence de griefs n'était pas simplement hypothétique au moment de la demande d'accès. Voici pourquoi.

[63] Pour avoir œuvré durant 12 ans aux ressources humaines du Centre jusqu'en 2016, la responsable témoigne en effet qu'il était clair à son avis que lorsqu'il survenait des événements comme ceux en l'espèce, soit des plaintes suivies de rapports d'enquête, des griefs étaient inmanquablement déposés lorsqu'une décision de l'employeur s'en suivait.

[64] Elle souligne en effet que la direction des ressources humaines avait déjà en main les rapports de l'enquêteur au moment de la demande d'accès reçue au mois de mai 2019, mais que le volet relation de travail n'était pas encore complété.

[65] La Commission note aussi que la demanderesse ainsi que son syndicat connaissaient déjà les conclusions de l'enquêteur au moment où la demande d'accès est transmise au Centre.

[66] La demanderesse avait en effet été convoqué à une rencontre par le directeur des ressources humaines du Centre, afin de l'informer des conclusions des enquêtes, 4 mois auparavant, soit le 21 février 2019, qui concluait que les plaintes à son égard étaient fondées.

[67] On informait aussi la demanderesse de son droit d'être accompagnée d'une conseillère syndicale.

[68] Les sanctions disciplinaires tombent le 25 juin 2019. Des griefs sont déposés par la suite, dont les dates n'ont pas été précisées.

Un effet sur une procédure judiciaire

[69] Il n'est pas nécessaire, comme le rappelle la Cour supérieure dans la décision *La Personnelle-Vie*¹², en référant aux auteurs Dussault et Borgeat¹³, que l'effet sur la procédure judiciaire soit déterminant, de façon favorable ou défavorable, sur l'issue de la procédure. Un effet quelconque suffit.

En ce qui concerne l'«effet» que doit avoir la divulgation de l'analyse sur la procédure judiciaire il n'est pas nécessaire, comme l'a déjà fait remarquer la Commission, qu'il soit déterminant, de façon favorable ou défavorable, sur l'issue de la procédure; **un effet quelconque suffit**. La restriction exige cependant qu'on fasse la preuve non seulement de la **relation entre l'analyse et la procédure** en question, mais aussi de **son influence sur celle-ci**. À ce dernier élément s'ajoute l'exigence de vraisemblance, prévue elle aussi à l'article 32.¹⁴

[Notre emphase]

[70] Appliquant ces règles d'interprétation, le Centre doit ainsi faire la démonstration, de façon prépondérante :

1. d'une **relation** entre les renseignements demandés et la procédure en question;
2. une **influence vraisemblable** sur celle-ci.

[71] La Commission est d'avis qu'il y a une relation entre le contenu des analyses contenues aux rapports et la sanction reçue par la demanderesse.

[72] Lorsqu'il convoque la demanderesse le 20 juin 2019 pour une rencontre le 25 juin suivant et qui l'informe qu'elle recevra une sanction, le Centre y expose le motif : *le non-respect de la politique visant à contrer le harcèlement psychologique en milieu de travail à la Commission scolaire des Premières-Seigneuries*.

¹² *La Personnelle Vie, corporation d'assurance c. Cour du Québec et autres*, J.E. 97-1583, (C.S.).

¹³ *Traité de droit administratif*, 2^e éd., Tome 2, Québec : P.U.L., p. 996.

¹⁴ Voir note 5, p. 14.

[73] Cette sanction découle des conclusions des rapports de l'enquêteur.

[74] Les analyses qu'il a produites sont au cœur du litige à déterminer, soit le bien-fondé de ses conclusions qui ont mené aux sanctions.

[75] Il est indéniable que ces analyses auront un effet quelconque sur la procédure de grief.

[76] Ces analyses doivent demeurer protégées.

[77] Cela nous mène à la question suivante.

Des avis

[78] Le Centre invoque les articles 37 et 86.1 de la Loi sur l'accès pour les renseignements qui demeurent à analyser.

[79] Ces deux dispositions sont semblables, leurs critères d'application obéissant aux mêmes règles et couvrent deux types de renseignements : ceux qui contiennent des renseignements personnels au sujet d'un demandeur d'accès et ceux qui n'en contiennent pas :

37. Un organisme public peut refuser de communiquer **un avis ou une recommandation** faits depuis moins de dix ans, par un de ses membres, un membre de son personnel, un membre d'un autre organisme public ou un membre du personnel de cet autre organisme, dans l'exercice de leurs fonctions.

Il peut également refuser de communiquer un avis ou une recommandation qui lui ont été faits, à sa demande, depuis moins de dix ans, par un consultant ou par un conseiller sur une matière de sa compétence.

86.1. Un organisme public peut refuser de donner communication à une personne d'un **renseignement personnel la concernant**, lorsque ce renseignement est **contenu dans un avis ou une recommandation** fait par un de ses membres ou un membre de son personnel, un membre d'un autre organisme public ou un membre du personnel de cet autre organisme, dans l'exercice de leurs fonctions, ou fait à la demande de l'organisme par un consultant ou par un conseiller sur une matière de sa compétence et que l'organisme n'a pas rendu sa décision finale sur la matière faisant l'objet de cet avis ou de cette recommandation.

(Notre emphase)

[80] Lorsqu'un organisme public invoque la restriction de l'article 37 (ou 86.1) de la Loi sur l'accès, il doit dans un premier temps établir que ces avis ou recommandations ont été produits à l'occasion d'un processus décisionnel en cours¹⁵, l'objectif de cette disposition étant

...d'assurer aux décideurs une liberté en regard des avis et des recommandations qui leur sont adressés, de les respecter ou non, tout en garantissant par voie de conséquence l'expression la plus libre de l'opinion de ceux qui doivent les émettre dans le cadre de leurs fonctions ou leurs mandats.

Processus décisionnel

[81] En l'espèce, un processus décisionnel était en cours. Comme nous l'avons évoqué plus haut, la responsable de l'accès a témoigné qu'au moment de la demande d'accès le 19 mai 2019, le volet relation de travail relatif aux plaintes de harcèlement était toujours en cours, la sanction sera annoncée un mois plus tard, soit le 25 juin 2019.

Des avis

[82] Comme nous l'avons exposé précédemment, la Commission a déterminé que certains renseignements sous les conclusions de l'étude des rapports 4b et 6b ne se qualifiaient pas comme de l'analyse.

[83] Sans en dévoiler le contenu, ces renseignements informent le lecteur des conclusions succinctes de l'enquêteur à l'égard de chaque allégation. Il se prononce sur le bien-fondé de chacune de celles-ci. Il donne ainsi son avis.

[84] La Commission doit par conséquent conclure que ces renseignements sont des avis au sens des articles 37 et 86.1 de la Loi sur l'accès.

¹⁵ *Deslauriers c. Québec (Sous-ministre de la Santé et des Services sociaux)*, [1991] C.A.I. 311, cité dans *V.F. c. Municipalité de Roxton Pond*, 2017 QCCA 130, paragr. 32.

POUR CES MOTIFS, LA COMMISSION :

[85] **REJETTE** les demandes de révision.

Philippe Berthelet
Juge administratif

LAVOIE AVOCAT E.S.
(M^e Mélanie Boivin)
Procureurs de la demanderesse

MORENCY SOCIÉTÉ D'AVOCATS
(M^e Bernard Jacob)
Procureurs de l'organisme

Dates des audiences : 18 février et 6 septembre 2022
19 janvier et 10 février 2023