

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 LOI QUÉBÉCOISE SUR LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS DANS LE SECTEUR PRIVÉ NE S'APPLIQUE PAS À AIR CANADA
- LE QUÉBEC DEMANDE À LA COUR D'APPEL DE STATUER SUR LA CONSTITUTIONNALITÉ DE LA LOI CANADIENNE SUR LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS DANS LE SECTEUR PRIVÉ
- M^E LYETTE DORÉ PRÉSENTE SON ÉTUDE SUR LE « AUTOMATIC ROUTINE DISCLOSURE » : LE MODÈLE QUÉBÉCOIS SE COMPARE AVANTAGEUSEMENT À CE QUI SE FAIT AILLEURS !
- RÉSUMÉS DES ENQUÊTES ET DÉCISIONS DE LA COMMISSION ET DES TRIBUNAUX SUPÉRIEURS



À noter à votre agenda

CONGRÈS DE L'AAPI, LES 12 ET 13 MAI
2004 : SOCIÉTÉ DE L'INFORMATION :
INTÉRÊT PUBLIC ET VIE PRIVÉE,
Y A-T-IL DES CONSENSUS À FAIRE ?

À surveiller dans le prochain numéro

LES PRIMES DE RENDEMENT VERSÉES AUX EMPLOYÉS
DE L'ÉTAT ET LES LOIS SUR L'ACCÈS



La Loi québécoise sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé ne s'applique pas à Air Canada

PAR : M^e LYETTE DORÉ, AVOCATE

Dans la décision *Air Canada c. Constant*,¹ la Cour supérieure a statué que la *Loi (québécoise) sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé* ne s'applique pas à Air Canada et qu'en conséquence, la Commission d'accès à l'information n'a pas compétence pour entendre un litige opposant un individu à Air Canada qui lui a refusé accès à des renseignements personnels le concernant. A n'en pas douter, la décision *Air Canada* a d'importantes retombées puisqu'elle établit, pour la première fois, que les entreprises fédérales échappent à la portée de la *Loi québécoise*.

À l'occasion de six décisions rendues depuis l'entrée en vigueur de la *Loi québécoise* en 1994, la Commission s'est penchée sur son applicabilité aux entreprises fédérales mais la décision *Air Canada* remet en question, pour la première fois, la constitutionnalité même de la *Loi québécoise*. Le paragraphe introductif de la décision d'une trentaine de pages du juge Gascon décrit d'ailleurs le débat en ces termes : « Entreprise de juridiction fédérale – Loi provinciale d'application générale – Applicabilité ? Trois pôles

d'un débat constitutionnel classique qui, cette fois s'inscrit dans le cadre d'une requête en révision judiciaire d'une décision de la Commission d'accès à l'information du Québec. »

LES FAITS

Les faits qui ont donné naissance au litige sont simples. En 2000, Air Canada lance une campagne en vue de recruter du personnel pour travailler à bord de ses aéronefs. M. Luc Boudreault pose sa candidature pour un poste d'agent de bord mais sa candidature n'est pas retenue. M. Boudreault s'adresse alors à Air Canada, en invoquant la *Loi québécoise sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*, pour obtenir une copie de son dossier de sélection, à savoir l'évaluation de sa candidature et les résultats d'un examen médical qu'il a subi dans le cadre du processus de sélection. Air Canada refuse accès, d'une part en affirmant qu'elle n'est pas assujettie à la *Loi québécoise* et d'autre part, en indiquant que sa politique interne est de ne jamais fournir une copie de leur dossier aux personnes qui ont postulé pour un emploi mais qui n'ont pas été choisies.

2

1 [2003]J.Q. 11619, (2003)J.E. 2003-1799 (« la Loi québécoise »)

2 L.R.Q., ch. P-39.1

Sommaire



La *Loi québécoise sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé* ne s'applique pas à Air Canada

2

Le Québec demande à la cour d'appel de statuer sur la constitutionnalité de la loi canadienne sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé

4

M^e Lyette Doré présente son étude sur le « Automatic Routine Disclosure » : le modèle québécois se compare avantageusement à ce qui se fait ailleurs !

6

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

8



Devant le refus d’Air Canada, M. Boudreault s’adresse à la Commission d’accès à l’information et à l’occasion de l’audition de la cause en 2002, la Commissaire Christiane Constant rejette l’objection d’Air Canada quant à l’applicabilité de la *Loi québécoise* à Air Canada et déclare qu’elle est compétente pour entendre et trancher le litige sur le fond – surtout que la *Loi (canadienne) sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*³ n’est pas encore entrée en vigueur. Air Canada intente alors un recours en révision judiciaire auprès de la Cour supérieure pour dénouer cette question : **Air Canada est-elle assujettie à la *Loi québécoise* lorsqu’elle reçoit une demande pour avoir accès aux dossiers de sélection et d’embauche de candidats agents de bord ?**

NORME DE CONTRÔLE

D’entrée de jeu, le juge Gascon établit que la norme de contrôle à appliquer dans cette affaire est celle de la **décision correcte** et qu’en conséquence, il n’a pas à faire preuve de retenue judiciaire et de déférence vis-à-vis la décision de la Commission d’accès quant à sa propre compétence. Le juge identifie ensuite les principales questions à trancher, à savoir : la qualification de la *Loi québécoise*, les documents visés par la demande d’accès et enfin, le test constitutionnel applicable, particulièrement dans le contexte où, entre-temps, la *Loi canadienne sur la protection des renseignements personnels* est entrée en vigueur.

QUALIFICATION DE LA LOI

Essentiellement, selon le juge Gascon, toute la question se réduit à qualifier, à déterminer le caractère véritable de la *Loi québécoise*, c’est-à-dire l’importance des dossiers de sélection et d’embauche des candidats agents de bord sur le fonctionnement d’Air Canada, puisque cette question constitue la pierre angulaire du test constitutionnel applicable dans les circonstances. En d’autres termes, il s’agit de déterminer l’objectif réel et la principale caractéristique de la *Loi québécoise*, c’est-à-dire ce qu’elle fait et pourquoi elle le fait.

Aux dires du juge Gascon, le caractère véritable de la *Loi québécoise* concerne la constitution, la gestion et l’accessibilité des dossiers des entreprises. Même si la finalité recherchée est la protection des renseignements personnels, le tribunal estime que la *Loi québécoise*, par les obligations, les contraintes et les contrôles qu’elle leur impose, vise principalement et avant tout à encadrer les dossiers des entreprises.

La *Loi québécoise sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé* vise à incarner les articles 35 à 40 du *Code civil québécois*, chapitre intitulé « Du respect de la réputation et de la vie privée » et, selon son article 1, la Loi vise l’établissement de règles particulières concernant la cueillette, la

détention, l’utilisation et la communication de renseignements personnels par une catégorie de personnes spécifiques, c’est-à-dire les personnes qui exploitent une entreprise. Ainsi, selon le tribunal « L’objet [de la *Loi québécoise*] n’est donc pas la protection du contenu mais bien la réglementation du contenant, soit les dossiers où se colligent ces renseignements personnels ».

Pour tout dire, la *Loi québécoise* ne régit pas seulement le droit de consulter et de rectifier des dossiers mais aussi quand, comment et pourquoi constituer un dossier personnel et de quelle façon et à quelles fins une entreprise peut se servir de certaines des informations contenues dans un tel dossier – donc, l’encadrement des dossiers des entreprises. D’ailleurs, diverses dispositions de la *Loi québécoise* exigent qu’une entreprise indique l’objet des dossiers qu’elles constituent et leur intérêt sérieux, légitime et nécessaire à les constituer.

Ce faisant, le caractère véritable de la *Loi québécoise* consiste à définir les règles qui encadrent la collecte, la détention, l’utilisation et la communication des renseignements personnels qui sont conservés par une entreprise dans ses dossiers. Quoique les règles ont été établies pour faciliter l’exercice des droits conférés par le *Code civil*, la matière véritable de la *Loi québécoise* demeure les dossiers des entreprises et leur encadrement dans la mesure où ils contiennent des renseignements personnels. En conséquence, comme il intervient sur la constitution, la gestion et l’accessibilité des dossiers et des entreprises, le législateur québécois vise et atteint la gestion même et les opérations des entreprises sujettes à la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*.

SPÉCIFICITÉ D’AIR CANADA

Dès lors, cette question doit s’évaluer dans le contexte des opérations d’Air Canada et de sa spécificité fédérale. Force est de reconnaître que les dossiers d’embauche et de sélection des employés de bord d’Air Canada, soit les documents faisant l’objet de la demande d’accès formulée par monsieur Boudreault, se trouvent au cœur du fonctionnement d’Air Canada car ils touchent ses activités d’exploitation et ont un impact direct sur la qualité des services offerts au public voyageur, sur la sécurité du service et sur l’acte même de voler. Ils constituent donc ni plus ni moins qu’un élément essentiel de sa spécificité fédérale. Or, le secteur de l’aéronautique étant de compétence fédérale exclusive, il ne peut être régi par une loi provinciale comme la *Loi québécoise*.

Dans sa décision, le juge Gascon a tenu à faire une distinction entre la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé* et la *Loi sur la santé et la sécurité au travail*, particulièrement à la lumière de la décision *Bell Canada c. Québec (Commission de la santé et de la sécurité au travail)*⁴. On s’en

3 Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques, L.C. 2000, ch.5

souvent, dans la décision *Bell Canada*, la Cour suprême avait conclu qu'une entreprise fédérale pouvait être assujettie à une loi provinciale en matière de santé et sécurité au travail. Pour le juge Gascon, *Air Canada* se distingue de *Bell Canada* car la sélection et l'embauche de personnel touchent directement à un élément vital ou essentiel de la gestion ou de l'exploitation d'Air Canada et de son acte de voler.

TEST CONSTITUTIONNEL

Le tribunal détermine donc que le test constitutionnel applicable dans les circonstances n'est pas de déterminer si la *Loi québécoise* pose **entrave** aux opérations et à la gestion d'Air Canada mais plutôt de déterminer si la *Loi québécoise* **touche** aux opérations d'Air Canada, tout cela dans la foulée du jugement *Bell Canada*. En simple, le tribunal n'a pas à décider si la *Loi québécoise* pose entrave aux opérations d'Air Canada mais plus simplement, si elle empiète dans un champ de juridiction fédérale exclusive, ce qui est le cas dans cette affaire, selon le juge Gascon.

Au surplus, le juge Gascon conclut que, comme la *Loi canadienne sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé* est entrée en vigueur depuis, s'il fallait qu'Air Canada soit assujettie à la *Loi québécoise*, elle serait assujettie en même temps à deux lois qui visent fondamentalement le même objet. Ainsi, même si le législateur québécois a poursuivi une fin louable en adoptant sa *Loi sur le secteur privé*, Air Canada et les entreprises fédérales de juridiction exclusive ne peuvent y être assujetties.

4

APPEL

Il importe toutefois de souligner qu'au moment de rédiger cet article, le gouvernement du Québec a interjeté appel de la décision *Air Canada*, principalement sur la question de la qualification de la *Loi québécoise*, telle qu'analysée et jugée par le juge Gascon. Étant donné l'importance de cette question, car elle concerne la portée de la *Loi québécoise* et la compétence de la Commission d'accès à l'information, nul doute qu'il faudra attendre l'issue de l'appel – voire une décision de la Cour suprême – pour trancher une fois pour toute cette question fondamentale ... qui ne manquera certes pas d'avoir une grande incidence au Québec bien sûr mais aussi partout au Canada !

* Les vues et opinions exprimées dans cet article sont celles de l'auteur

En même temps que...

Le Québec demande à la Cour d'appel de statuer sur la constitutionnalité de la *Loi canadienne sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*

Dans le contexte de l'entrée en vigueur de la *Loi (canadienne) sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*¹ le 1^{er} janvier 2004, le Québec a adopté un Décret² pour confier au Procureur général le mandat de contester la validité constitutionnelle de la Partie 1 de la *Loi (canadienne)* au motif qu'elle empiète sur les compétences du Québec en matière de protection de la vie privée. En effet, le Québec s'inquiète de ce que la législation fédérale outre passe son domaine de compétence et vient faire échec aux mesures contenues dans la *Loi (québécoise) sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*³ adoptée en 1993 et entrée en vigueur l'année suivante. Le Québec a donc choisi de procéder à un renvoi à la Cour d'appel pour contester la validité constitutionnelle de la *Loi canadienne* et lui demander d'examiner la question constitutionnelle formulée de la façon suivante :

La partie 1 de la *Loi [canadienne] sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* (...) excède-t-elle la compétence législative que la *Loi constitutionnelle de 1867* confère au Parlement du Canada ?

Il peut être utile de rappeler que la *Loi sur les renvois à la Cour d'appel*⁴ prévoit que le gouvernement peut soumettre à la Cour d'appel du Québec toute question qu'il estime à propos et que la Cour, après examen et audition, transmet au gouvernement son opinion sur la question soumise. Un tel jugement déclaratoire peut ensuite faire l'objet d'un appel auprès de la Cour suprême.

4 [1988] 1 R.C.S. 749

1 L.C. 2000, ch. 5 (« la Loi canadienne »)

2 Décret 1368-2003, adopté le 17 décembre 2003, publié dans la Gazette officielle du Québec, Partie 2, 14 janvier 2004, page 184

3 L.R.Q., ch. P-39.1 (« la Loi québécoise »)

4 L.R.Q., ch. R-23



Au soutien du Décret qu'il a adopté sur la recommandation du ministre de la Justice, le gouvernement a identifié les divers facteurs qu'il a pris en compte :

- Le Parlement du Canada a adopté la *Loi (canadienne) sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé* le 13 avril 2000 ;
- L'entrée en vigueur de la *Loi canadienne* s'est faite par étapes et elle est entrée en vigueur complètement le 1^{er} janvier 2004 ;
- Les dispositions de la Partie 1 de la *Loi canadienne* établissent un régime de protection des renseignements personnels dans le secteur privé ;
- Ces dispositions empiètent sur la compétence constitutionnelle du Québec dans une matière ressortissant de la propriété et des droits civils ;
- Le Québec a déjà mis en place un régime de protection des renseignements personnels en adoptant en 1993 sa propre *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé* ;
- Une province peut être soustraite à l'application de la *Loi canadienne* par décret du Gouverneur en Conseil s'il est convaincu qu'une loi provinciale est essentiellement similaire à la *Loi canadienne* ;
- En juillet 2002, le Ministre canadien de l'Industrie (responsable de la législation canadienne) a manifesté à son collègue le Ministre québécois des Relations avec les citoyens et de l'Immigration (responsable de la législation québécoise) son intention d'aller de l'avant avec le processus d'harmonisation des lois provinciales et de la *Loi canadienne*, en soulignant que la *Loi québécoise* est essentiellement similaire à la *Loi canadienne* ;
- Le processus de détermination du caractère essentiellement similaire d'une loi provinciale par le Gouverneur en Conseil peut être enclenché à l'initiative du Ministre canadien de l'Industrie, sans qu'une province ait nécessairement à en faire la demande ;
- Le 19 novembre 2003, le Gouverneur en Conseil a adopté le Décret d'exclusion visant des organisations de la province du Québec⁵, décret adopté en conformité avec l'alinéa 26(2)b) de la *Loi canadienne* ;

- Le Décret d'exclusion prévoit que :
 - o Toute organisation, autre qu'une entreprise fédérale, qui exploite une entreprise au sens de l'article 1525 du Code civil québécois et qui est assujettie à la *Loi québécoise sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*, est exclue de la Partie 1 de la *Loi (canadienne) sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé* à l'égard de la collecte, de l'utilisation et de la communication de renseignements personnels qui s'effectuent sur le territoire québécois ;
- Le Québec a manifesté son opposition à la *Loi canadienne* et au processus d'exclusion qu'elle prévoit ;
- Le processus d'exclusion contenu dans la *Loi canadienne* donne au gouvernement fédéral un droit de regard sur le contenu de la *Loi québécoise*, un droit de regard qui est incompatible avec les fondements mêmes du régime fédéral canadien.

En conséquence, une contestation de la validité constitutionnelle de la *Loi canadienne* permettra au Québec de faire respecter ses compétences en matière de protection de la vie privée et des renseignements personnels.

Comme le Québec est, pour l'heure, la seule province qui a adopté un régime pour protéger les renseignements personnels dans le secteur privé, cette contestation de la constitutionnalité de la *Loi canadienne* aura d'importantes répercussions partout au Canada, à n'en pas douter car elle clarifiera les champs de compétence respectifs du gouvernement fédéral et des gouvernements des provinces.

5

M^e Lyette Doré présente son étude sur le « *Automatic Routine Disclosure* » : le modèle québécois se compare avantageusement à ce qui se fait ailleurs !

A l'occasion du deuxième dîner-conférence de la saison 2003-2004, l'Association a reçu fin-novembre à Québec et à Montréal M^e Lyette DORÉ, auteur de l'Étude comparative sur l'« *Automatic Routine Disclosure* ». Rappelons que la Ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration Michelle Courchesne a déposé l'étude exhaustive de M^e Doré auprès de la Commission parlementaire de la Culture qui se penche sur le Rapport quinquennal de la Commission d'accès à l'information (la CAI). M^e Doré a d'ailleurs été le premier témoin expert à comparaître devant la Commission parlementaire.

D'entrée de jeu, M^e Doré a annoncé la conclusion de son Étude et de son allocution : « Lorsqu'on examine les initiatives mises de l'avant dans nombre d'autres juridictions, le Québec fait bonne figure car il a pris le pas de divulguer de sa propre initiative de vastes pans de l'information détenue par ses organismes publics. Sans le dire et sans l'appeler ainsi, le Québec pratique déjà beaucoup l'*Automatic Routine Disclosure*. Néanmoins, on peut faire davantage sans pour autant avoir à chambarder la Loi sur l'accès ou investir des sommes considérables ! » selon M^e Doré. Au cours de sa présentation et dans un style empreint d'humour, émaillé d'exemples pratiques, M^e Doré a « fait un tour du monde » et brossé un tableau des pratiques d'*Automatic Routine Disclosure* de divers pays et même... de la Banque mondiale !

6

M^e Doré a d'abord tenu à préciser que l'expression *Automatic Routine Disclosure* a été créée de toute pièce par la CAI puisque nulle part ailleurs ne la trouvait-on, mais elle est désormais consacrée à son étude... puisqu'elle est le premier résultat de toute recherche à ce sujet dans Internet ! A son avis, même si une variété d'expressions est utilisée, comme *Routine Disclosure*, *Automatic Disclosure*, *Active Dissemination*, *Routine Release* ou, la dernière génération en lice, *Affirmative Information Disclosure*, toutes ces initiatives poursuivent essentiellement le même objectif, à savoir **divulguer volontairement et sans formalités et diffuser activement de vastes quantités d'informations**. Dans ce contexte, il faut comprendre que choisir la voie de l'*Automatic Routine Disclosure* ne veut pas dire examiner les restrictions au droit d'accès contenues dans les lois pour les éliminer ou les restreindre car « il faut bien comprendre que les documents divulgués en réponse à des demandes d'accès ne représentent qu'une fraction de l'information détenue par nos organismes publics. Il faut plutôt s'atteler à la tâche de rendre encore plus d'informations disponibles sans formalités, hors du cadre de la Loi sur l'accès, surtout que les nouvelles technologies peuvent grandement aider à ce faire » selon M^e Doré.

Pour M^e Doré, comme l'appareil public est à la fois le plus grand producteur, le plus grand consommateur et le plus grand diffuseur d'informations au Québec, il doit adopter une approche encore plus dynamique, sans attendre les demandes formelles, et divulguer de sa propre initiative de plus en plus d'information, au plus grand nombre possible et ce, le plus économiquement possible en important, en tout ou en partie, des pratiques qui ont fait leurs preuves ailleurs et par le biais de projets-pilotes.

MODÈLES D'*AUTOMATIC ROUTINE DISCLOSURE*

M^e Doré a passé en revue les divers modèles de divulgation et de diffusion de l'information qui garnissent le paysage à travers le monde. Parmi les plus élaborés, on trouve certes les modèles suédois, américains et ceux mis en œuvre dans plusieurs provinces canadiennes. En Suède, le droit du public d'accéder à l'information détenue par le gouvernement est enchâssé dans la Constitution depuis... 1766 ! Sur simple demande verbale, tout citoyen se fait communiquer sur le champ l'information demandée, à moins qu'une restriction ne s'applique. Aux États-Unis, le *Freedom of Information Act*, en vigueur depuis 1966, contient deux grandes dispositions pour régir la divulgation automatique d'informations : la Publication de renseignements de base sur les organismes publics, leurs programmes, les règles et procédures, les décisions rendues, etc. dans le Federal Register et la mise à la disposition du public de ces diverses et d'autres catégories d'informations dans des salles de lecture. En 1996, les États-Unis ont élargi considérablement ces dispositions en adoptant le *Electronic Freedom of Information Act* qui exige le versement sur internet de nombreuses catégories d'informations, des documents divulgués en vertu de demandes formelles et d'accès, de même que tout document qui, de l'avis des responsables d'accès, pourrait être d'intérêt pour le public. Au Canada, certaines provinces ont inscrit dans leurs textes de lois ou ont adopté des directives et énoncés de politiques pour le traitement informel de demandes d'accès et pour la divulgation automatique de catégories d'informations. Quant au Royaume-Uni, il a adopté une loi dont la portée est immense puisque le Régime de publication qu'il contient exige que chaque organisme public procède à l'inventaire des documents et des bases de données qu'il possède et détermine quelles catégories seront rendues publiques sans formalités et selon un calendrier précis. La Banque mondiale pour sa part a émis une Politique de divulgation qui s'appuie sur un réseau de Centres d'information publique de par le monde et qui autorise la diffusion de documents selon un calendrier pré-établi.



COMPARAISON AVEC LE MODÈLE QUÉBÉCOIS

Où le modèle québécois se situe-t-il dans ce paysage ? Sans les appeler ainsi et surtout sans les publiciser, le Québec a adopté des initiatives pour voir à la divulgation automatique de vastes pans d'informations détenues par les organismes publics. Depuis le formidable portail du gouvernement du Québec et ses 17 portails régionaux, jusqu'au réseau de Communications Québec avec ses 25 bureaux régionaux, en passant par le Recueil des programmes et services du gouvernement du Québec qui, à lui seul, recèle plus de 330,000 documents et fiches de renseignements, le régime québécois incorpore déjà des mesures que l'on trouve dans diverses autres juridictions. « C'est une vaste salle de lecture virtuelle ! » a dit M^e Doré.

Cependant, il est nécessaire d'obtenir un portrait statistique de la situation de l'accès au sein des organismes publics pour bien cibler les secteurs qui se prêteraient à l'*Automatic Routine Disclosure*. Par exemple, lorsqu'on s'aperçoit que la vaste majorité des documents demandés au sein d'un organisme sont divulgués sans exception ou qu'un sujet accapare l'intérêt du public, il faut y voir une opportunité de divulguer l'information sans formalités. Il y a une lacune de ce côté car il n'existe pas de données précises qui permettent de connaître les organismes qui reçoivent le plus grand nombre de demandes d'accès formelles, le traitement qui leur est réservé, les restrictions qui ont été appliquées. Certes, le sondage mené par l'ancien président de la CAI, M. Paul-André Comeau, est utile mais il ne donne pas un portrait complet. Par ailleurs, le réseau des responsables de l'accès constitue un vaste réservoir de connaissances et de bonnes pratiques qu'il faut mettre à profit. Les responsables sont les mieux placés pour savoir où tenter des expériences d'*Automatic Routine Disclosure*.

PISTES D'ACTION ET DE RÉFLEXIONS

Somme toute, le régime québécois se compare favorablement avec ce qui se fait de mieux ailleurs ; néanmoins, il est possible d'être encore plus ouvert et cela, sans avoir à chambarder la Loi sur l'accès ni à investir des sommes considérables, selon M^e Doré qui a d'ailleurs identifié d'intéressantes pistes de réflexions et d'action. Ainsi, le Québec pourrait entreprendre une campagne d'information un peu à l'image de ce qui s'est fait en Suède et qu'elle a appelée « Un Québec ouvert ». En plus de sensibiliser le public, une telle campagne aurait pour effet d'insuffler un nouveau souffle aux diverses initiatives pour rendre l'administration publique encore plus transparente et pour simplifier le processus d'accès.

En outre, M^e Doré a identifié nombre de projets pilotes pour aiguiller l'appareil public québécois dans ses démarches pour être encore plus ouvert et mieux armé pour répondre, voire anticiper les besoins et les attentes du public. Par exemple, les nouvelles villes fusionnées, peu importe la forme qu'elles prendront au cours des prochains mois et de prochaines années, doivent profiter de la technologie pour mettre encore plus d'informations à la disposition du public, ne serait-ce que tous les ordres du jours, les comptes-rendus de réunions du Conseil de ville et des Conseils d'arrondissement, les règlements municipaux. L'Office de protection du Consommateur et le ministère de l'Environnement devraient adopter un système de divulgation automatique du résultat de leurs enquêtes sur les plaintes qu'ils ont traitées, une fois les

renseignements de nature délicate extraits. La liste des contrats d'une certaine valeur pourrait aussi être divulguée sans formalités.

« L'avènement de la technologie offre une occasion extraordinaire de simplifier la divulgation d'informations. Et il ne faut pas croire que le simple fait de verser de l'information sur Internet suffit : il faut aller plus loin et développer de véritables initiatives de diffusion active, c'est-à-dire placer l'information dans les mains des personnes pour qui elle est d'intérêt. Prenons l'exemple de la Politique sur l'eau. Le versement sur Internet est un bon et important premier pas mais il serait encore plus utile de prendre l'initiative de la diffuser directement aux associations vouées à la protection de l'environnement, aux associations de chasseurs et de pêcheurs, aux sociétés commerciales qui oeuvrent dans le domaine, etc., avec un envoi par courriel par exemple. » Il faut aussi tenir compte du fait que tous ne sont pas nécessairement à l'aise avec la technologie ou n'y ont pas accès et en conséquence, il faut prévoir des mécanismes alternatifs comme l'envoi de copies-papier, l'envoi par fax, par exemple.

En conclusion, M^e Doré a réitéré qu'un public bien informé et une administration publique transparente, efficace et imputable sont les clés d'une société démocratique vigoureuse... comme c'est le cas du Québec qui fait déjà figure de proue et qui peut faire encore davantage sans grands coûts. Faisant référence à une étude de l'OCDE, M^e Doré a plaidé pour une amélioration des relations entre les administrations et les citoyens, la bonne gouvernance et la qualité de la démocratie en faisant valoir que :

- le fait d'offrir plus d'informations au citoyen et un meilleur accès aux administrations et processus de prise de décision contribuent fortement à accroître l'ouverture au sein de l'administration (la transparence);
- une meilleure information et un meilleur accès, à leur tour, ouvrent la prise de décision à un meilleur contrôle direct du citoyen, ou indirect par l'intermédiaire des médias ou des organes de surveillance – chacun demandant à l'administration de rendre compte de ses décisions et de ses actes (la responsabilisation);
- l'introduction de nouvelles règles dans l'élaboration des politiques garantissant un degré plus important de participation des citoyens accorde une plus grande crédibilité à la prise de décision de l'administration – même dans les cas où certains citoyens n'approuvent pas le résultat des décisions prises (la légitimité);
- une plus grande participation des citoyens élargit l'éventail de l'information, des perspectives, des priorités à prendre en compte et des solutions à envisager concernant un problème politique donné ce qui contribue à améliorer la qualité des décisions prises (la qualité);
- accroître l'information, la consultation et la participation du public dans la prise de décision facilitent l'application des politiques adoptées dans la mesure où le degré de sensibilisation et de conformité aux dispositions adoptées est plus élevé notamment parmi les groupes ayant contribué à leur élaboration (l'efficacité).

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

POINTS SAILLANTS

- La Cour suprême considère qu'il doit exister une présomption voulant que les honoraires d'un avocat soient prima facie inclus parmi les renseignements protégés par le secret professionnel afin de réduire au minimum les atteintes à ce privilège. **Décision no 04-004**
- Les « renseignements relatifs à la cause du décès » ne portent pas sur le décès ou sur la période l'ayant précédé. Il s'agit uniquement des renseignements qui constituent un rapport détaillé sur la cause ou les causes déterminées du décès d'une personne en particulier. Il faut distinguer les causes des circonstances du décès. **Décision no 04-006**
- Un assureur n'est pas une personne impliquée dans un événement au sens de l'article 59(9). **Décision no 04-008**
- Lorsque, dans le cadre d'une procédure judiciaire, une personne invoque avoir subi des préjudices psychologiques, elle accepte tacitement que tout fait pertinent à cet aspect de son état de santé soit communiqué à la partie adverse. Par contre, la divulgation doit se limiter aux renseignements indispensables au litige puisque la communication de déclarations ou de constations qui s'inscrivent dans le cadre d'une relation médicale et qui n'ont aucun rapport avec le litige constitue en soi une violation de la vie privée. Seul le juge au procès a compétence pour apprécier la pertinence des renseignements. **Décision no 04-013**
- L'arbitre de griefs a une compétence exclusive pour déterminer l'accessibilité du dossier d'un employé, fondée notamment sur une disposition de la convention collective, puisque en l'espèce la preuve démontre que le droit de l'employeur de constituer et de tenir des dossiers sur ses employés relève de son droit de direction et que le litige entre les parties se situe dans le cadre de la relation employeur-employé. **Décision no 04-016**
- L'organisme n'a pas à tenir compte d'une demande d'accès au détail des frais de déplacement du président de l'organisme parce qu'elle est non conforme aux dispositions de la loi. En effet, elle ne vise que des renseignements nominatifs. **Décision no 04-017**

8

ACCÈS AUX DOCUMENTS

N° 04-001

Accès aux documents – Public – Esquisse, ébauche, notes préparatoires – Notes personnelles – Document manuscrit – Document relevant davantage d'un autre organisme – Demande devant être faite à cet organisme – Document du Conseil du Trésor – Art. 9 (2), 30 et 33 de la Loi sur l'accès.

La firme demanderesse requiert l'accès à plusieurs documents concernant des lots définis dont l'accessibilité est refusée par l'organisme. Le fait qu'un document soit

manuscrit ne suffit pas à conclure qu'il est inachevé ou qu'il s'agit d'un brouillon au sens de l'article 9 al. 2 de la loi. Par contre, un rapport préliminaire rédigé sous forme d'esquisse n'est pas visé par le droit d'accès aux documents administratifs, même en l'absence d'une version finale du document. Il appartient au Conseil du Trésor d'invoquer l'article 30 pour refuser l'accès à un document qui est visé. L'organisme ne pouvait invoquer cette restriction ; il doit diriger le demandeur vers le responsable de l'accès du Conseil du Trésor, comme le requiert l'art. 48 de la loi. La décision du responsable quant à l'accessibilité de documents visés par l'article 33 de loi est confirmée.

(Stikeman, Elliott c. Ministère de l'Environnement et de la Faune, CAI 94 06 77, 2003-12-09)

N° 04-002

Accès aux documents – Public – Renseignements nominatifs – Appréciation de la validité d'un consentement – Compétence exclusive du responsable – Rapport concernant le climat organisationnel et la gestion d'une direction par un cadre – Art. 53, 54, 59 et 135 de la Loi sur l'accès.

Dans le cadre de l'examen d'une demande de révision en matière d'accès à l'information, la Commission n'a pas compétence pour se prononcer sur la validité des autorisations et des consentements visés par les articles 53 et 59 de la loi ou sur leur effet sur



l'accessibilité des renseignements. Cette compétence appartient au responsable seul. L'article 135 de la loi, qui circonscrit la compétence de la Commission en cette matière, n'étend pas le pouvoir de révision au-delà de la décision du responsable de refuser l'accès ou la rectification pour les motifs prévus à la loi. L'absence de consentement ou d'autorisation ne fait pas partie de ces motifs. D'autre part, le responsable de l'accès de l'organisme n'a pas eu accès à ces consentements avant de prendre sa décision ; la Commission ne peut donc les considérer puisqu'elle révisé la décision du responsable compte tenu de l'état du dossier au moment où il l'a prise. Les deux rapports en litige, rédigés par des consultants externes à la demande de l'organisme, contiennent une analyse du climat organisationnel d'une direction à partir des faits recueillis auprès des personnes directement concernées mais, la plupart du temps, non identifiées nommément. Ces documents font état des difficultés organisationnelles et relationnelles imposées aux employés du service par la personne qui le dirige, de certaines de ses décisions et actions ainsi que des comportements plus ou moins acceptables de cette personne. Ils proposent des solutions pour améliorer la situation. Ces deux documents concernent la personne qui dirige le service en question, les lacunes et les forces de sa gestion et la façon de l'améliorer. Ils contiennent donc, en substance, des renseignements personnels et sont confidentiels.

(X. c. *Ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration*, CAI 02 17 76, 2003-12-08)

N° 04-003

Accès aux documents – Public – Renseignements obtenus par un service de sécurité interne – Dispositif de sécurité et méthode d'enquête – Renseignement nominatif – Rapport d'incident concernant des suicides ou des tentatives de suicide – Art. 28 et 53, 54 de la Loi sur l'accès.

Sont en litige des rapports d'incidents sur les suicides ou tentatives de suicides par des personnes faisant l'objet d'un suivi par le service de sécurité interne du casino. Ces documents sont constitués de narrations et de la description de agissements de ces individus. Les différents rapports relatent des circonstances exactes de lieu et de temps. Ils résument des conversations avec les individus eux-mêmes, avec les témoins, avec la police et, parfois, avec les membres de leur famille. Chacun de ces rapports dresse un portrait reconnaissable d'une personne avec ses traits physiques, des renseignements personnels tels que son âge, sa langue, sa date de naissance et souvent sa vie personnelle – emploi, famille, amis et lieu de résidence. La Commission est d'avis que la majorité de ces renseignements permettent d'identifier les personnes, soit directement ou indirectement, par le contexte dans lequel ces incidents se déroulent. Divulguer des grandes sections de ces rapports permettrait d'identifier les individus ainsi décrits. Quant aux extraits qui, pris isolément ne permettent pas d'identifier un individu, ils sont protégés par l'article 28(3) de la loi. Le *Règlement sur les organismes publics tenus de refuser de confirmer l'existence et de donner communication de certains renseignements* prévoit que l'exception de l'article 28 s'applique expressément aux forces de sécurité interne d'un organisme pour des infractions commises par son personnel, les membres de son conseil d'administration ou ses membres. Compte tenu du type d'enquête véritablement mené par le personnel, de son

rattachement fonctionnel à un agent de la paix et du risque de manœuvres criminelles dans les casinos et le monde des loteries et des jeux en général, la Commission conclut que les employés du service de sécurité des casinos sont des personnes chargées de détecter ou réprimer le crime au sens de l'article 28 de la loi. Divulguer les extraits en question permettrait de révéler les méthodes de communications utilisées par le service de sécurité de l'organisme et mettrait en péril la mission de ce service, composé de personnes chargées de l'observation de la loi. Seuls les rapports concernant l'utilisation des services d'ambulance, élagués des renseignements nominatifs, sont accessibles.

(X. c. *Loto-Québec*, CAI 02 14 36, 2003-11-21)

N° 04-004

Accès aux documents – Public – Privé – Secret professionnel – Montant des honoraires et des débours d'avocats – Privilège avocat-client – Perquisition et saisie abusive – Décision de la Cour suprême – Art. 9 de la Charte des droits et libertés de la personne.

Dans le cadre d'une affaire criminelle, la Cour suprême doit décider si les honoraires et les débours payés par un client à son avocat sont protégés par le secret professionnel et si la perquisition et la saisie de ces données était abusive. La saisie et la perquisition étaient déraisonnables et abusives parce qu'il y a eu violation des obligations de minimisation de l'atteinte aux droits et de communication préalable avec l'avocat. Sur la question du secret professionnel, la majorité des juges sont d'avis que le montant des honoraires doit être considéré comme un élément d'information protégé, règle générale, par le privilège avocat-client. Une telle présomption apportera une précision nécessaire aux méthodes de mise en application du privilège, sans pour autant entraîner la création d'une nouvelle

catégorie de renseignements privilégiés. En raison des difficultés inhérentes à l'appréciation de la neutralité des renseignements contenus dans les comptes d'avocats et de l'importance des valeurs constitutionnelles que mettrait en danger leur communication, la reconnaissance d'une présomption voulant que ces informations se situent *prima facie* dans la catégorie privilégiée assure mieux la réalisation des objectifs du privilège avocat-client et contribue à réduire au minimum les atteintes à ce privilège. En l'espèce, le ministère public n'a ni allégué ni démontré que la communication des comptes d'honoraires de l'appelant ne porterait pas atteinte au privilège qui protégeait sa relation professionnelle avec son client et ces informations devaient donc demeurer confidentielles. Le juge Deschamps, en accord avec les conclusions des juges quant à l'illégalité de la perquisition, considère toutefois qu'il n'est pas souhaitable d'inclure les honoraires et des débours des avocats à titre d'informations protégées par le secret professionnel. Le but ultime de ce privilège est de permettre à toute personne de faire valoir ses droits de façon éclairée. Toutes les communications avec un avocat ne sont pas privilégiées. C'est le contexte de la communication qui permet d'en reconnaître le caractère privilégié. Pour conserver au privilège avocat-client sa finalité, le montant des honoraires ne doit être protégé que si, en raison du contexte, le tribunal conclut qu'il se situe dans la sphère du privilège. En l'espèce, le montant des honoraires et débours est pertinent pour prouver l'accusation de possession de biens illégaux ou de blanchiment d'argent, mais il ne comporte aucun indice sur la nature des conseils juridiques rendus et n'est pas susceptible d'engager une cour dans un examen des conseils donnés ou des travaux professionnels exécutés par l'avocat. Dans le contexte de la facturation, l'avocat est un fournisseur de services et il a avec son client une relation de créancier à débiteur. Il est dans

l'intérêt de l'administration de la justice et dans celui de la société en général que les honoraires que les avocats demandent à leurs clients soient entourés d'une grande transparence.

(*Maranda c. Richer*, 2003 C.S.C. 67 no de greffe 28964, 2003-11-14)

ACCÈS AUX RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

N° 04-005

Accès aux renseignements personnels – Privé – Secret professionnel de l'avocat – Devoir de confidentialité de l'enquêteur en sinistres – Renseignement personnel concernant un tiers – Notes manuscrites d'un employé de l'entreprise – Effet sur une procédure judiciaire – Art. 9 de la Charte des droits et libertés de la personne – Art. 39(2) et 40 de la Loi sur le secteur privé.

Le demandeur requiert de la compagnie d'assurances trois dossiers le concernant ou concernant des membres de sa famille (il a les procurations nécessaires pour agir en leur nom). L'organisme était fondé à refuser de lui communiquer les documents. Les avis juridiques et la correspondance échangée entre l'entreprise et ses avocats sont protégés par le secret professionnel, lequel prime la Loi sur le secteur privé. De même, la jurisprudence relative à la Loi sur l'accès quant à l'accessibilité de certains renseignements contenus aux comptes d'honoraires des avocats s'applique : seuls la date de facturation, le nom et l'adresse du destinataire, le nom de l'étude, le total des débours et le total réclamé sont accessibles. Le rapport d'enquête est confidentiel puisque la Cour du Québec a conclu que l'enquêteur en sinistres avait un devoir de confidentialité, bien qu'il soit différent du secret professionnel. Sont protégés pour les mêmes motifs les

comptes rendus d'entretiens que l'enquêteur a eus avec des tiers. Toutes les notes manuscrites au dossier sont également protégées par l'article 39 (2) de la loi parce qu'elles ont un lien direct avec les recours judiciaires pendants devant les tribunaux et impliquant l'entreprise et le demandeur. Les déclarations de tiers sont confidentielles parce qu'elles contiennent des renseignements personnels concernant de tierces personnes.

(*X. c. Allstate du Canada, compagnie d'assurances, CAI* 030817, 2003-11-20)

N° 04-006

Accès aux renseignements personnels – Public – Accès au dossier d'une personne décédée – Héritier et père du défunt – Dossier médical – Demande imprécise – Droit que veut faire valoir l'héritier non précisé – Interprétation de la portée de l'expression « renseignements relatifs à la cause du décès » – Art. 19 et 23 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux.

Le demandeur souhaite obtenir le dossier médical de son fils décédé, dont il est l'héritier. Il invoque les trois alinéas de l'article 23 de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* (LSSSS). L'établissement a communiqué au demandeur plusieurs renseignements, mais ce dernier s'en déclare toujours insatisfait. La demande de révision est rejetée et la décision de l'établissement, confirmée. La LSSSS reconnaît le caractère confidentiel du dossier de l'utilisateur. L'article 23 prévoit certaines exceptions permettant à l'entourage d'une personne décédée d'avoir accès à son dossier, à certaines conditions. En vertu du premier alinéa de l'article 23, l'héritier doit être en mesure de démontrer à l'organisme que les renseignements auxquels il demande accès sont nécessaires à l'exercice imminent ou déjà



entrepris d'un droit précis à titre d'héritier. Sans précisions relatives à l'exercice sérieux d'un droit, l'organisme est tenu d'assurer la confidentialité du dossier parce qu'il est dans l'impossibilité de déterminer dans quelle mesure la communication de renseignements est nécessaire. La demande en litige est imprécise à ce chapitre et le demandeur n'a pas fourni à l'établissement les informations supplémentaires requises. Quant au second alinéa de l'article 23, il permet à certaines personnes, dont les ascendants directs du défunt, d'avoir accès aux renseignements relatifs à la cause du décès. Ces renseignements ne sont relatifs au décès ni à la période l'ayant précédé. Il s'agit uniquement des renseignements qui constituent un rapport détaillé sur la cause ou les causes déterminées du décès d'une personne en particulier. Ils existent lorsque la ou les causes de décès sont elles-mêmes déterminées et relatent précisément ces causes. La *Loi sur la recherche des causes et des circonstances des décès* confirme la distinction qu'il importe de faire entre les causes et les circonstances du décès. Enfin, le troisième alinéa permet au demandeur d'obtenir les renseignements nécessaires pour démontrer l'existence d'une maladie génétique ou à caractère familial, renseignements déjà fournis par l'organisme.

(*X. c. Centre hospitalier affilié universitaire de Québec (Hôpital St-Sacrement)*, CAI 03 05 89, 2003-12-05)

N° 04-007

Accès aux renseignements personnels – Public – Accès au dossier d'une personne décédée – Accès au dossier intégral – Continuation d'une procédure réclamant une indemnité intentée par le défunt – Art. 23 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux.

La demanderesse requiert l'accès « inconditionnel » au dossier médical

intégral de son mari décédé, soit l'autorisation de consulter ce dossier à son gré et à celui de ses représentants juridiques et médicaux. Il s'agit de sa 13^e demande. Plusieurs renseignements ont été communiqués à la demanderesse, qui prétend avoir besoin de l'ensemble du dossier médical afin d'exercer le recours en réclamation d'une indemnité entreprise antérieurement par son mari auprès du Fonds des victimes de l'hépatite C. L'organisme considère que l'hépatite C est l'une des causes du décès. Selon la preuve, l'exercice du recours entreprise par le défunt dépend de l'accès intégral au dossier. La demanderesse, aidée de ses représentants juridiques et médicaux, pourra (1) chercher, pour les examiner et pour en exclure certains, tous les renseignements probants de ce dossier, s'ils existent, et (2) vérifier et déterminer, une fois pour toutes, si ce dossier comprend les renseignements qui, directement ou indirectement, soutiendraient la réclamation adressée au Fonds. Compte tenu des efforts déjà déployés par l'organisme pour accéder à la demande d'accès, l'accès au dossier intégral sera exercé par l'obtention d'une copie dont le coût, établi conformément au *Règlement sur les frais exigibles pour la transcription, la reproduction et de renseignements nominatifs*, sera payé par la demanderesse.

(*X. c. Hôpital général juif Sir Mortimer B. Davis*, CAI 03 03 19, 2003-11-12)

N° 04-008

Accès aux renseignements personnels – Public – Renseignements personnels concernant un tiers – Personne impliquée dans un événement – Assureur ne se qualifiant pas – Intérêts divergents de ceux de la personne concernée, l'assuré – Renseignement obtenu par une personne chargée de prévenir, détecter ou réprimer le crime – Art. 28, 32 et 59(9) de la Loi sur l'accès.

Une compagnie d'assurances demande au Ministère certains documents (rapport, photographies et déclarations de témoins) concernant un incendie survenu dans un édifice à logements pour lequel elle a versé une somme substantiel à un tiers en remboursement d'un prêt hypothécaire. L'assuré a intenté un recours judiciaire contre la compagnie d'assurances afin d'être indemnisé. L'assureur a formulé une demande reconventionnelle réclamant au demandeur le remboursement de la somme payée au créancier hypothécaire, étant subrogé dans ses droits. Le responsable de l'accès du Ministère a eu raison de considérer que l'assureur n'est pas « une personne impliquée dans un événement » au sens de l'article 59, al. 2 (9), car il ne défend pas les mêmes intérêts que ceux de son ancien assuré. Toutefois, les déclarations des témoins ayant consenti à la communication de leur témoignage à l'assureur pourront lui être communiqués. L'article 28 ne peut s'appliquer au rapport d'enquête puisque l'objet initial de l'enquête des policiers était de déterminer si l'incendie était de nature criminelle ou accidentelle et que rien ne laisse supposer l'existence de motifs criminels ou d'infractions lors de l'incendie. L'article 32 protège certaines parties analytiques du rapport tenant compte des recours judiciaires en cours. Les photographies des lieux revêtent un caractère neutre et sont accessibles.

(*Le Groupe Commerce, Compagnie d'assurances c. Ministère de la Sécurité publique*, CAI 02 07 41, 2003-11-14)

ASSUJETTISSEMENT/ CHAMP D'APPLICATION

N° 04-009

Assujettissement/Champ d'application – Privé – Entreprise – Liberté de religion – Compétence de la Commission – Art. 5, 7 et 8 de la Charte des droits et libertés de la personne – Art. 1 de la Loi sur le secteur privé.

Le demandeur s'adresse au Tribunal ecclésiastique afin d'obtenir copie de son dossier personnel. La Cour du Québec, dans l'affaire *Congrégation des témoins de Jéhovah d'Issoudun-Sud c. Mailly* [2000] CAI 427 (C.Q.), a choisi de faire primer la liberté de religion sur le droit à la vie privée, voulant empêcher que l'État ne s'immisce dans la relation privilégiée entre les membres d'un organisme religieux et cet organisme ou n'interfère législativement dans les règles qui régissent leurs relations. Le demandeur est membre de l'Église catholique romaine et a choisi de faire annuler son mariage par les instances du Tribunal ecclésiastique en vertu du droit canonique. La preuve démontre que le Tribunal ecclésiastique fait partie intégrante des structures organisationnelles de l'Église catholique romaine et il est de la connaissance de tous que l'Église catholique romaine est un organisme religieux. Intervenir directement, par l'application des dispositions de la Loi sur le secteur privé, dans les relations d'une confession religieuse ou d'une Église avec un de ses membres serait aller à l'encontre des dispositions des chartes canadiennes et québécoises garantissant la liberté de religion. Dans les circonstances, le jugement de la Cour du Québec s'applique : en matière religieuse, l'Église catholique romaine n'est pas une entreprise au sens de l'article 1 de la loi.

(X. c. Tribunal ecclésiastique de Québec, CAI 03 01 18, 2003-12-02)

PRÉPONDÉRANCE DE LA LOI

N° 04-010

Prépondérance de la loi – Public – Renonciation au droit d'accès – Transaction entre les parties à un litige civil – Loi d'ordre public – Art. 2631 du Code civil du Québec – Art. 9, 168 et 169 de la Loi sur l'accès.

Le demandeur a signé une transaction au sens de l'article 2631 du Code civil du Québec, mettant fin à un litige qui l'opposait à l'organisme au sujet d'un fossé. La transaction et la quittance qui s'ensuit prévoient que le demandeur donne quittance définitive quant à toute réclamation découlant des travaux réalisés à l'arrière et sur le côté de sa propriété. Contrairement aux prétentions de l'organisme, la Commission doute que le demandeur considérerait qu'il renonçait à son droit d'accès à des documents concernant ces travaux au moment de la signature de cette quittance. Le droit d'accès à un document est d'ordre public et revêt un caractère prépondérant selon les termes des articles 168 et 169 de la Loi sur l'accès ; on ne peut donc y déroger par convention.

(X. c. Ville de Pincourt, CAI 02 09 15, 2003-12-05)

PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

COMMUNICATION

N° 04-011

Protection des renseignements personnels – Privé – Plainte – Communication – Lettre contenant les coordonnées d'un locataire affichée dans l'immeuble – Art. 10 et 13 de la Loi sur le secteur privé.

La plaignante reproche aux deux

copropriétaires de l'appartement qu'elle louait et habitait d'avoir affiché dans le hall de l'immeuble l'« avis d'abandon » qu'elle leur a transmis à la suite de l'incendie de l'appartement situé au-dessus du sien. Cet avis contenait des renseignements personnels tels que son nom, son ancienne adresse et sa nouvelle, son ancien numéro de téléphone ainsi que celui de ses parents. Le numéro de téléphone de la plaignante était confidentiel pour des raisons de sécurité. L'une des propriétaires a aussi fait des copies de cet avis, qu'elle a distribué à des tiers (copropriétaires, expert en sinistres, entrepreneur), sans le consentement de la plaignante. Les propriétaires n'ont pas pris les mesures de sécurité appropriées afin d'assurer le caractère confidentiel des renseignements concernant la plaignante comme le requiert l'article 10 de la loi. Ils ont violé son droit au respect de la vie privée. Les propriétaires devront adresser à la plaignante une lettre reconnaissant qu'ils n'auraient pas dû distribuer à des tiers l'avis renfermant des renseignements personnels à son sujet. En plus de transmettre une copie de cette lettre de rectification à la Commission, ils devront l'afficher au babillard de l'immeuble, pour une durée de 15 jours consécutifs à compter de la fin du délai d'appel de 30 jours.

(A. c. B. et C., CAI 01 15 78, 2003-11-18)

N° 04-012

Protection des renseignements personnels – Public – Plainte – Communication – Subpoena duces tecum – Documents communiqués à l'avocat de la partie adverse par télécopieur – Art. 53, 59 et 171 (3) de la Loi sur l'accès.

Le plaignant reproche à l'organisme d'avoir communiqué par télécopieur à l'avocate de son ex-femme des renseignements nominatifs le concernant, et ce, sans son autorisation. Certains renseignements personnels ont été communiqués à la suite



d'un subpoena duces tecum signé par cette avocate, dans le cadre d'un procès civil opposant le plaignant à son ex-femme. L'organisme a contrevenu à l'article 59 de la loi. En effet, l'avocat qui signe un subpoena n'est pas une personne ayant le pouvoir de contraindre à la communication de renseignements au sens du paragraphe 3° de l'article 171 de la loi. Selon l'article 280 du Code de procédure civile, le pouvoir de l'avocat se limite à contraindre une personne à se déplacer et à apporter avec elle les documents demandés. Seul le juge au procès détient le pouvoir de contraindre à la production des documents.

(X. c. Ministère de la Sécurité publique, CAI 02 14 57, 2003-12-03)

N° 04-013

Protection des renseignements personnels – Public – Privé – Communication d'un dossier médical ou psychiatrique dans le cadre d'une procédure judiciaire – Secret professionnel – Droit à une défense pleine et entière – Droit au respect de la vie privée – Renonciation tacite à la confidentialité en intentant un recours alléguant un préjudice psychologique – Pertinence des renseignements – Procédure à suivre pour évaluer la pertinence – Nécessité d'un débat contradictoire – Pouvoir exclusif du juge – Art. 9 de la Charte des droits et libertés de la personne – Art. 35 du Code civil du Québec – Art. 29, 402 et 511 du Code de procédure civile.

Dans le cadre d'une poursuite en responsabilité civile, la demanderesse soutient qu'elle a subi des préjudices d'ordre psychologique par la faute professionnelle des intimés. Elle s'oppose au dépôt d'un rapport psychiatrique la concernant, invoquant son droit au respect du secret professionnel et au respect de la vie privée. La Cour supérieure ayant rejeté l'objection, la demanderesse se pourvoit en appel de cette décision. Le secret professionnel n'appartient pas au professionnel, mais au client. Toutefois, en invoquant, dans le

cadre d'une poursuite judiciaire, qu'elle a subi des préjudices psychologiques, la demanderesse accepte tacitement que tout fait pertinent à cet aspect de son état de santé soit communiqué à la partie adverse. Par contre, ces derniers n'ont pas droit pour autant à la totalité du rapport psychiatrique. La divulgation doit se limiter aux renseignements indispensables au litige. La communication de déclarations ou de constatations qui s'inscrivent dans le cadre d'une relation médicale et qui n'ont aucun rapport avec le litige constitue en soi une violation de la vie privée. Ce raisonnement s'applique à tout renseignement et dossier de nature médicale : dès qu'il touche à la vie privée et n'est pas pertinent au litige, un renseignement doit bénéficier de cette protection. Il s'agit donc d'arriver à un compromis entre deux valeurs fondamentales, soit le droit à la vie privée et le droit à une défense pleine et entière. Il appartient au juge, conscient des enjeux du litige, de décider ce qui est pertinent ou non. Pour ce faire, dans la majorité des cas, il lui suffira de prendre connaissance des circonstances du litige et de la preuve. Par contre, dans certaines circonstances exceptionnelles, le juge devra prendre connaissance du dossier médical afin de pouvoir distinguer quels renseignements peuvent être divulgués. En l'espèce, la demanderesse n'a pu débattre de la question de la communication du rapport psychiatrique dans le cadre d'un débat contradictoire ni présenter de preuve quant à la non-pertinence de certaines informations puisque le juge s'est prononcé dans le cadre d'une objection à la preuve. La procédure par requête prévue par l'article 402 du Code de procédure civile aurait été davantage appropriée et respectueuse du débat sur les enjeux touchant la vie privée. Bien que toute question mettant en cause le secret professionnel ne doive pas nécessairement être introduite par requête, lorsque le juge constate l'existence d'un débat important sur ce qui peut être divulgué et ce qui doit demeurer confidentiel, il doit exiger qu'une preuve

complète soit administrée avant de trancher le litige. Le dossier est renvoyé devant la Cour supérieure pour qu'elle décide, à la suite d'un débat contradictoire et selon la preuve qui lui sera présentée, quelles parties du dossier psychiatrique de la demanderesse doivent être communiquées à la partie adverse.

(Glegg c. Smith et Nephew inc., C.A.M. 500-09-013280-037, 2003-09-26)

RECTIFICATION

N° 04-014

Rectification – Public – Compétence de la Commission – Exactitude du solde d'une dette – Litige entre les parties quant aux intérêts dus – Droit de rectification non applicable au litige – Art. 89 de la Loi sur l'accès.

Le demandeur s'adresse à l'organisme afin que soient rectifiés les états de compte de son prêt étudiant. Il prétend que, en raison de certains manquements, omissions ou imprécisions qui seraient le fait de l'organisme ou de ses mandataires, l'intérêt ne devait pas courir pour certaines périodes couvertes par ces états de compte et veut faire rayer ces intérêts du solde. La compétence de la Commission se limite à réviser la décision d'un responsable de l'accès qui refuse de rectifier un fait qui est inexact, incomplet ou équivoque à sa face même et de façon évidente, c'est-à-dire un fait qui, notamment, ne requiert pas de discussion préalable en droit pour établir qu'il est inexact, incomplet ou équivoque. Le demandeur conteste l'exactitude du solde de sa dette non pas parce qu'elle résulterait, par exemple, d'une erreur mathématique, d'une erreur sur la personne ou d'une interversion de dossier, mais bien en raison de l'interprétation erronée du droit que ferait l'organisme et qui serait contraire à la sienne. Le demandeur doit d'abord faire établir par jugement du tribunal compétent que le solde dû à l'organisme est moindre que celui qui figure sur l'état

de compte. Si l'organisme refuse de reconnaître ce jugement et de procéder à la rectification en conséquence, il pourra s'adresser à la Commission afin qu'elle révisé le refus de l'organisme, mais pas avant.

(*X. c. Ministère de l'Éducation, CAI 02 18 11 et 03 04 43, 2003-11-04*)

RÉVISION JUDICIAIRE

N° 04-015

Requête en révision judiciaire – Public – Appel d'une décision de la Cour supérieure rejetant une requête en révision judiciaire – Décision de la Commission à la suite d'une plainte – Communication illégale de renseignements personnels – Recommandation de la Commission – Appel rejeté – Art. 133, 144 et 162 de la Loi sur l'accès.

14

La Cour d'appel confirme la décision de la Cour supérieure ayant rejeté la requête en révision judiciaire formulée par Hydro-Québec à l'encontre d'une décision de la Commission d'accès à l'information faisant suite à une plainte pour communication illégale de renseignements personnels. Le plaignant reprochait à son employeur, Hydro-Québec, d'avoir communiqué sans son consentement des documents faisant partie de son dossier d'employé à l'avocat des contremaîtres qu'il poursuivait pour diffamation. Considérant que les contremaîtres avaient agi dans l'exercice de leurs fonctions, Hydro-Québec leur a fourni les services d'un avocat. Une plainte similaire a été portée lorsque ces documents ont été transmis à un psychiatre, expert retenu par la défense dans cette poursuite en diffamation. La Commission a conclu que la plainte était fondée puisque Hydro-Québec avait communiqué les documents sans autorisation, à des fins autres que les relations du travail. Elle a recommandé à

l'organisme de respecter la directive qu'elle a émise concernant la communication de renseignements nominatifs contenus au dossier d'un employé. La Cour supérieure a confirmé la décision de la Commission et conclu qu'aucune erreur manifestement déraisonnable n'avait été démontrée. La Cour d'appel rejette également la requête en révision judiciaire au motif que la décision de la Commission constituait une simple recommandation, non assujettie au pouvoir de contrôle des tribunaux supérieurs. En effet, elle n'entraîne aucune conséquence directe pour Hydro-Québec et ne porte pas atteinte à ses droits fondamentaux. La Commission ne condamne personne, n'attribue pas de responsabilité et ne dédommage pas le plaignant. Elle ne fait que suggérer à l'organisme de se conformer à la loi. La Cour supérieure n'avait donc pas à décider du bien-fondé de cette recommandation.

(*Hydro-Québec c. Québec (Commission d'accès à l'information), C.A.M. 500-09-011348-018, 2003-11-10 – décision de la Cour supérieure : C.S.M. 500-05-061662-001, 2001-08-02. La décision de la Commission est discutée dans l'article : « Communication de renseignements personnels au procureur de l'organisme – la CAI distingue », Vol. 7 – no 1, p. 3.)*

N° 04-016

Requête en révision judiciaire – Public – Appel d'une décision de la Cour supérieure ayant accueilli une requête en révision judiciaire – Compétence de la Commission ou de l'arbitre de griefs – Accès d'un employé à son dossier – Droit d'accès prévu dans la convention collective – Appel rejeté – Art. 39 du Code du travail – Art. 168 et 169 de la Loi sur l'accès.

Dans le cadre d'une demande de révision formulée par un employé de l'organisme s'étant vu refuser l'accès à son dossier, la Commission d'accès a rejeté l'objection préliminaire de l'organisme selon laquelle le litige était de la compétence exclusive de

l'arbitre de griefs. L'organisme a porté cette décision en appel à la Cour du Québec, qui a confirmé la décision de la Commission, selon laquelle la question relevait de sa compétence. La Cour supérieure, pour sa part, a accueilli la requête en révision judiciaire de l'organisme et conclu à la compétence exclusive de l'arbitre de griefs. La norme de contrôle applicable en l'espèce est celle de la décision raisonnable. Or, la Loi sur l'accès ne permet pas de conclure, comme l'ont fait la Commission et la Cour du Québec, que le législateur a voulu conférer à la Commission d'accès une compétence totale et exclusive sur toute question touchant directement ou indirectement l'accès aux renseignements nominatifs. Tout ce que ses dispositions permettent d'établir, c'est que le législateur a voulu conférer à cette loi un caractère prépondérant sur les lois générales et postérieures qui pourraient lui être contraires. Pour sa part, l'arbitre de griefs a le droit d'appliquer d'autres lois que les lois du travail lorsque l'essence du litige et le contexte factuel s'y prêtent, et ce, même lorsqu'il s'agit de lois fondamentales à caractère quasi constitutionnel. Or, le litige entre les parties porte sur des mesures disciplinaires relevant de l'emploi, donc d'une relation employeur-employé. Selon la preuve, le droit de l'employeur de constituer et de tenir des dossiers sur ses employés relève de son droit de direction, et toute mésentente relative à l'interprétation ou à l'application de la convention collective est régie par la procédure d'arbitrage de griefs. Enfin, il n'existe aucun conflit entre la Loi sur l'accès et la convention collective, qui prévoit que, après un délai de 12 mois sans nouvelle mesure disciplinaire, celles enregistrées avant ce délai doivent être retirées du dossier de l'employé.

(*Québec (Commission d'accès à l'information) c. Hydro-Québec, C.A.M. 500-09-011360-013, 2003-11-10 – décision de la Cour supérieure : C.S.M. 500-05-063329-013, 2001-08-06*)



TRAITEMENT D'UNE DEMANDE

N° 04-017

Traitement d'une demande – Public – Demande non conforme à l'objet de la loi – Détail des comptes de dépenses d'un cadre – Protection des renseignements personnels – Renseignement non relatif à la fonction – Critère de la Cour suprême du Canada – Autorisation de ne pas tenir compte d'une demande ayant un effet rétroactif – Décision du responsable non sujette à révision – Art. 57 (1) et (4), 126 et 131 de la Loi sur l'accès.

Le demandeur souhaite obtenir le détail des remboursements et les pièces justificatives présentées à l'appui de comptes de dépenses du président de l'organisme, pour une période d'une année. N'ayant obtenu que le total des dépenses mais non leur détail, le demandeur demande la révision de cette décision du responsable. L'organisme invoque l'article 126 de la loi, arguant que cette demande est abusive parce que non conforme à l'objet de la loi puisqu'elle vise l'obtention de nombreux renseignements personnels concernant le président. La Commission examine d'abord cette requête, qui peut être présentée en tout temps, au motif qu'une réponse positive aura pour effet de rendre non révisable, en vertu de l'article 135 de la loi, le refus formulé en réponse à la demande d'accès. L'autorisation de la Commission de ne pas tenir compte de cette demande, jugée non conforme au sens de l'article 126, doit avoir un effet rétroactif au moment de la réception de la demande. En conséquence, le refus ultérieur de l'organisme de communiquer les documents demandés, fournis malgré cette non-conformité, ne peut plus être contesté par le demandeur au moyen d'une demande de révision. Quant au fond, la requête est accueillie : la demande d'accès vise des

documents contenant un nombre important de renseignements personnels concernant le président de l'organisme et des tiers. Les renseignements « fonction » et « traitement » des membres, des dirigeants ou des cadres d'un organisme sont des renseignements personnels qui ont perdu leur caractère nominatif et qui sont exceptionnellement revêtus d'un caractère public. Une grande partie de la jurisprudence récente de la Cour du Québec a donné à ces termes une interprétation restrictive, principalement à titre d'exception au principe de la confidentialité des renseignements personnels. Elle applique le critère retenu par la Cour suprême au sujet de dispositions similaires (bien que de formulation différente) contenues dans les lois fédérales : elles « ont pour objet d'exempter seulement les renseignements relatifs aux postes et non ceux concernant telle ou telle personne. Les renseignements relatifs au poste ne sont donc pas des "renseignements personnels", bien qu'ils puissent incidemment révéler quelque chose au sujet des personnes nommées. Par contre, les renseignements qui concernent principalement des personnes elles-mêmes ou la manière dont elles choisissent d'accomplir les tâches qui leur sont confiées sont des "renseignements personnels" ». Les renseignements en litige sont pour la plupart des renseignements qui concernent la manière dont le président a choisi d'accomplir ses tâches ou des renseignements qui le concernent personnellement, et non des renseignements portant sur son poste ou sa fonction. Ces renseignements ne sont pas davantage visés par l'article 57 (4) puisqu'ils ne révèlent pas la nature d'un avantage financier conféré de manière discrétionnaire. Il faut entendre par le mot « nature », le genre ou l'espèce de l'avantage financier, et non l'énumération des éléments constituant ce genre ou cette espèce. En clair, la nature de l'avantage serait ici le droit qu'a le bénéficiaire de se faire rembourser les dépenses qu'il a payées ou dont il est personnellement le débiteur. Les renseignements en litige sont les détails de ce droit au remboursement. En conséquence, l'organisme est autorisé à ne pas tenir compte

de la demande d'accès et considère que son intervention n'est manifestement plus utile au regard de la demande de révision de la décision du responsable.

(X. c. Caisse de dépôt et placement du Québec, CAI 02 02 85, 2003-12-05)

N° 04-018

Traitement d'une demande – Public – Demande non conforme à l'objet de la loi – Décisions de la Régie du logement – Agent de renseignements personnels – Commercialisation des renseignements – Profils d'individus – Art. 70 de la Loi sur le secteur privé – Art. 126 de la Loi sur l'accès.

L'organisme demande l'autorisation de ne pas tenir compte de la demande d'un agent de renseignements personnels visant l'obtention de l'ensemble des décisions rendues par la Régie, afin de diffuser certains renseignements sur Internet. L'inscription obligatoire des agents de renseignements personnels, prévue à l'article 70 de la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé, ne sert qu'à permettre à la Commission de tenir un registre de ces entreprises. Cette inscription de l'agent ne le relève pas des autres obligations prévues à cette loi ou à d'autres lois, notamment de l'obtention du consentement de la personne concernée avant de communiquer des renseignements personnels à des tiers. L'organisme est autorisé à ne pas tenir compte de cette demande parce qu'elle n'est pas conforme à l'objet de la loi concernant la protection des renseignements personnels. En effet, le demandeur a admis son intention d'obtenir les renseignements de la Régie pour dresser un profil d'individus à des fins commerciales. La Régie n'a pas colligé ces renseignements nominatifs pour permettre à des tiers de monter une banque de données visant la constitution, à des fins lucratives, d'un profil d'individus.

(X. c. Régie du logement, CAI 02 18 15, 2003-12-17)



AAPI

ASSOCIATION SUR L'ACCÈS
ET LA PROTECTION DE L'INFORMATION



12^e CONGRÈS ANNUEL

SOCIÉTÉ DE L'INFORMATION : *intérêt public ET vie privée,* Y A-T-IL DES CONSENSUS À FAIRE ?

Québec, les 12 et 13 mai 2004 – 250 gestionnaires et responsables de l'application de la Loi sur l'accès et de la Loi sur le secteur privé se réuniront.

Dans la foulée du Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur l'accès et la Loi sur le secteur privé, étudié en commission parlementaire l'automne dernier, le 12^e congrès annuel de l'Association sur l'accès et la protection de l'information (AAPI) portera sur le thème suivant : *Société de l'information : intérêt public et vie privée, y a-t-il des consensus à faire ?*

Ce rapport mettait l'accent sur la nécessaire transparence de l'État et faisait ressortir l'importance de rendre l'information automatiquement accessible au public sans qu'il soit nécessaire de formuler une demande. Déjà, plusieurs initiatives vont en ce sens; qu'on pense aux portails gouvernementaux et aux nombreux moyens de communication mis au point au cours de la dernière décennie.

Dans cette société de l'information, un équilibre entre les impératifs de la vie privée et ceux de l'information du public devra être trouvé.

Cette année, sans oublier le volet formation, les organisateurs du congrès ont mis l'accent sur l'échange et le débat. Y a-t-il des consensus à faire pour que les gouvernements, les entreprises et les citoyens puissent affronter les nouveaux enjeux de cette société de l'information ?

Que pensent les employeurs et les syndicats du cadre légal de la gestion des renseignements dans les dossiers d'employés ?

Qu'en est-il de la confidentialité des renseignements médicaux ?

Quelles leçons doit-on tirer de l'actualité récente qui a porté sur la place publique la question du droit du public à l'information et les limites du droit à la vie privée ?

Ces questions, souvent éthiques, sont capitales pour les responsables de l'accès à l'information, qui se trouvent au cœur du débat. Bon congrès !

Hôtel Loews Le Concorde, Québec
Les 12 et 13 mai 2004

13 MAI
2004

DÉJEUNER-CAUSERIE AVEC M^{ME} MICHELLE COURCHESNE,
MINISTRE DES RELATIONS AVEC LES CITOYENS ET DE
L'IMMIGRATION.

Nos partenaires

- COMMISSION DE LA SANTÉ ET DE LA SÉCURITÉ DU TRAVAIL
- COMMISSION DE LA CONSTRUCTION DU QUÉBEC
- DESJARDINS DUCHARME STEIN MONAST
- HYDRO-QUÉBEC
- LES ÉDITIONS YVON BLAIS INC.
- MINISTÈRE DES RELATIONS AVEC LES CITOYENS ET DE L'IMMIGRATION
- RÉGIE DES RENTES DU QUÉBEC
- SAMSON BÉLAIR DELOITTE & TOUCHE
- SOCIÉTÉ DE L'ASSURANCE AUTOMOBILE DU QUÉBEC
- SOQUIJ

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.

Éditeur

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

Rédaction

M^{re} Lyette Doré

Résumés des enquêtes et décisions

M^{re} Diane Poitras

Conception et montage infographique
Safran communication + design

Impression

Siel Imprimerie

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'AAPI, 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