

BULLETIN D'INFORMATION

BULLETIN N° 14

Novembre 2018

MOT DE LA DIRECTRICE

Je vous présente cette édition de novembre 2018 du bulletin d'information conçu à votre intention. Ce numéro constituera la seule parution pour cette année, mais vous pourrez constater qu'il contient par ailleurs une somme de renseignements plus imposante qu'à l'accoutumée.

Il s'agit d'une édition spéciale pour moi, car il s'agit de la dernière fois où je pourrai vous y adresser un mot d'ouverture. En effet, l'heure de la retraite est arrivée en ce qui me concerne. Dès décembre, la direction de mon équipe pourra être relayée. La personne qui sera choisie aura la chance de travailler avec une équipe de gens investis. J'en profite d'ailleurs pour les remercier pour ces trois années pendant lesquelles de nombreux défis ont été relevés avec brio!

Bonne lecture!

Manon Boisvert, directrice
Direction de l'accès à l'information
et de la protection des renseignements personnels

DANS CE NUMÉRO

Dans ce numéro, vous en apprendrez plus sur :

- les récentes nominations ministérielle et sous-ministérielle liées au SAIRID;
- la poursuite des travaux concernant la modernisation de la Loi sur l'accès et l'élaboration de règlements sectoriels sur la diffusion et sur la protection des renseignements personnels;
- divers autres travaux menés par le SAIRID, dont :
 - un premier module de formation en ligne en préparation;
 - une formation de base en décembre sur le traitement des demandes d'accès aux documents administratifs;
 - la collecte 2017-2018 du bilan des demandes reçues et traitées par les responsables de l'accès;
 - des pages Web du SAIRID entièrement revues et améliorées, tant pour le visuel que pour le contenu;
- l'anonymisation des décisions de la CAI qui n'est plus systématique;
- deux questions reçues par le SAIRID :
 - Le boni pour rendement exceptionnel : renseignement personnel confidentiel ou à caractère public?
 - Peut-on transmettre par courriel les documents visés par une demande d'accès?
- deux décisions récentes de la CAI :
 - Délais applicables lors d'une demande d'autorisation de ne pas tenir compte d'une demande (art. 137.1);
 - Application du paragraphe 2 de l'article 171 de la Loi sur l'accès et interprétation des termes *représentants autorisés*

QUOI DE NEUF?

Nominations récentes liées au SAIRID

Faisant suite à l'élection du nouveau gouvernement, M^{me} Sonia Lebel a été nommée ministre de la Justice le 18 octobre dernier. En vertu du décret 1284-2018, la ministre de la Justice est responsable de l'application de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (Loi sur l'accès), et ce, conformément à l'article 174 de cette loi.

Également, le Conseil des ministres a nommé, à compter du 1^{er} novembre 2018, M. Martin-Philippe Côté aux fonctions de secrétaire général associé chargé du Secrétariat à l'accès à l'information et à la réforme des institutions démocratiques (SAIRID).

Le SAIRID demeure un secrétariat de mission du ministère du Conseil exécutif.

Modernisation de la Loi sur l'accès – Suivis

Comme vous le savez, le projet de loi n° 179, modifiant la Loi sur l'accès, a été déposé à l'Assemblée nationale le 17 mai 2018. Il est ensuite mort au feuillet le 23 août 2018, du fait de la dissolution de la législature.

Ce projet représente une proposition complète et éprouvée à partir de laquelle reprennent les travaux avec le nouveau gouvernement. Vous serez tenus au courant des prochaines étapes de ces travaux.

Pour rappel, vous pouvez consulter la page Web où sont présentés ce projet de loi, les faits saillants et une présentation synthétisée des changements alors prévus.

www.institutions-democratiques.gouv.qc.ca/acces-information/projet-loi-acces.htm

Élaboration de règlements sectoriels – Suivis

À l'instar des autres travaux menés pour concrétiser les orientations gouvernementales publiées en 2015, le SAIRID poursuit ses démarches d'analyse, de consultation et de rédaction afin d'élaborer une réglementation sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels qui s'appliquera dans le secteur municipal, dans le réseau de la santé et des services sociaux, dans les réseaux de l'éducation et de l'enseignement supérieur de même qu'au sein des ordres professionnels.

Retour sur la Journée du Réseau des responsables du 28 mars 2018

Environ 90 personnes ont participé à cette journée de perfectionnement et de réseautage organisée par le SAIRID à l'intention du Réseau des responsables et ayant pour thème *Dans l'avènement d'une culture de transparence : notre expertise fait la différence!* Selon les données recueillies lors de l'activité de rétroaction qui a suivi la journée, le taux de satisfaction générale était de plus de 80 %, la formule choisie, le choix des invités et les outils remis aux participants étant parmi les aspects les plus appréciés.

Encore merci pour votre participation active! Des remerciements tout particuliers aux personnes parmi vous qui ont accepté de venir partager leur expérience et leur expertise, contribuant ainsi fortement à faire de cette journée un franc succès!

Le SAIRID compte bien renouveler la tenue d'un tel événement. Plus d'informations suivront ultérieurement à ce sujet.

Un premier module de formation de base en ligne

Comme annoncé lors de la Journée du Réseau des responsables du 28 mars 2018, le SAIRID s'affaire à l'élaboration d'un programme de formation de base en ligne. Actuellement, le scénario d'un premier module, intitulé *Introduction au droit d'accès aux documents administratifs détenus par les organismes publics québécois*, a été transmis pour commentaires à quelques représentants de ministères et d'organismes gouvernementaux ainsi qu'à des représentants du milieu municipal. Le SAIRID escompte mettre en ligne le premier module de formation en début de 2019 et ainsi outiller les responsables de l'accès, ou les personnes qui les conseillent.

Atelier *Introduction au traitement des demandes d'accès aux documents administratifs*

En attendant d'être en mesure d'offrir ce module de formation en ligne aux membres du Réseau des responsables, le SAIRID a mené, en octobre dernier, un sondage d'intérêt pour la tenue d'un atelier de formation de base sur les mêmes notions.

Vu le fort intérêt exprimé, un atelier sera effectivement donné, et ce, à deux dates différentes, soit le 10 et le 17 décembre 2018. Cette formation, intitulée *Introduction au traitement des demandes d'accès aux documents administratifs*, reprendra en partie l'atelier A qui avait été tenu lors de la Journée du Réseau des responsables du 28 mars dernier.

Bilan 2017-2018 des demandes reçues et traitées par les responsables de l'accès

Dans la continuité de la collecte standardisée effectuée l'an dernier concernant les demandes que vous aviez reçues et traitées au cours de l'année financière 2016-2017, une collecte de mêmes données statistiques sera effectuée par le SAIRID concernant l'année 2017-2018.

Dans un premier temps, en début de 2019, le SAIRID procédera lui-même au recensement de ces données dans vos rapports annuels de gestion sur vos sites Web respectifs. Au besoin, cette collecte sera complétée par une demande individuelle de fournir les tableaux ou les renseignements manquants. A priori, si votre organisme a utilisé les nouveaux tableaux recommandés par le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT), qui sont les mêmes que pour la collecte de 2016-2017, vous ne serez pas sollicités aux fins de cet exercice annuel.

Pour rappel, cette collecte permet au SAIRID d'établir un portrait d'ensemble des demandes qui sont traitées au sein des ministères et des organismes gouvernementaux assujettis au Règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels. Ce portrait permet, entre autres, de documenter les parlementaires lors de l'étude des crédits.

Des pages Web du SAIRID font peau neuve!

Afin de remplir mieux encore ses obligations de soutien et de formation envers vous, le SAIRID a totalement revu la section portant sur l'accès aux documents et sur la protection des renseignements personnels de son site Web : www.institutions-democratiques.gouv.qc.ca/acces-information/index.htm

La nouvelle section, qui revêt dorénavant un visuel moderne (voir ci-dessous), présente des rubriques qui contextualisent davantage l'entrée en vigueur de la Loi sur l'accès, ses modifications dans le temps et sa portée dans l'univers législatif québécois. Ces rubriques permettent également, entre autres, d'avoir une meilleure connaissance des obligations des organismes publics des obligations des responsables de l'accès aux documents et de la protection des renseignements personnels.

Notez également que la documentation mise à votre disposition par le SAIRID a été reclassée afin de faciliter son repérage.

Nouveau visuel

Le SAIRID a adopté un visuel porteur de changement et de modernité qui servira aussi bien à la nouvelle section Web qu'aux modules de formation de base en ligne.



Le premier visuel (à gauche) est associé à l'accès aux documents administratifs, qui est représenté par un cadenas ouvert et par le Parthénon, symbole de démocratie. La couleur verte signifie d'ailleurs la permission et l'état d'équilibre qui sont liés au principe d'accès et de démocratie.

Le deuxième visuel (à droite) est associé à la protection des renseignements personnels, qui est symbolisée par un cadenas fermé et un bouclier. La couleur orange appelle à la méfiance et signifie d'ailleurs l'état d'alerte.

Sur les deux visuels, une clé lie les deux principes, symbolisant les données virtuelles et servant tant le principe d'accès (déverrouillage) que celui de la protection des renseignements personnels (verrouillage).

Fin de l'anonymisation des décisions de la section juridictionnelle de la CAI

Soucieuse d'établir l'équilibre entre le principe de la publicité des débats et le respect de la vie privée des individus dont le nom est rapporté dans ses décisions, la Commission d'accès à l'information (CAI) avait choisi, en 2003, d'anonymiser les décisions qu'elle diffuse sur Internet. Elle s'assurait ainsi que les recherches spécifiques visant des individus par le biais des moteurs de recherche sur le Web ne soient pas possibles.

Depuis le 1^{er} janvier 2018, la CAI a cessé de procéder systématiquement à une telle anonymisation des décisions rendues par sa section juridictionnelle et qui sont diffusées sur le site Web de la Société québécoise d'information juridique (SOQUIJ). Ainsi, à moins d'exceptions, par exemple dans le cas d'une ordonnance prévoyant l'anonymisation ou la non-publication de la décision, les renseignements personnels révélés au cours du processus judiciaire se voient revêtir un caractère public, en vertu du principe de la publicité des débats.

Pour sa part, SOQUIJ continue d'appliquer diverses mesures de protection des renseignements personnels, qui incluent, par exemple, le fait de ne pas permettre l'indexation du site par les moteurs de recherche externes. Elle continue également d'appliquer les règles de caviardage qu'elle s'est fixées dans sa Politique sur le caviardage.

Décisions de la section de surveillance de la CAI

Quant aux décisions de la section de surveillance de la CAI, elles doivent être anonymisées afin de protéger les renseignements personnels des personnes plaignantes et des témoins, ces renseignements étant confidentiels en vertu de la Loi sur l'accès.

Seules les personnes agissant à titre de représentants ou les personnes physiques occupant une fonction dans un organisme public peuvent être identifiées, leurs renseignements n'étant pas considérés comme confidentiels en vertu de la Loi. Cependant, compte tenu de la circulation accrue de renseignements qu'offre Internet et la facilité d'y faire des recherches, la CAI a choisi, pour la diffusion des décisions de la section de surveillance sur son site Internet, d'anonymiser l'identité des personnes physiques, peu importe leur fonction.

QUESTIONS D'APPLICATION

Droit d'accès au boni au rendement versé à un ou une employée

Conformément à l'article 55 de la Loi sur l'accès, les renseignements personnels qui ont un caractère public en vertu de la loi ne sont pas soumis aux règles de protection des renseignements personnels. L'article 57 de la Loi sur l'accès énumère certaines catégories de renseignements personnels qui ont un caractère public, notamment :

1° le nom, le titre, la fonction, la classification, **le traitement**, l'adresse et le numéro de téléphone du lieu de travail d'un membre d'un organisme public, de son conseil d'administration ou de son personnel de direction et, dans le cas d'un ministère, d'un sous-ministre, de ses adjoints et de son personnel d'encadrement;

2° le nom, le titre, la fonction, l'adresse et le numéro de téléphone du lieu de travail et la classification, y compris **l'échelle de traitement** rattachée à cette classification, d'un membre du personnel d'un organisme public;

[...]

4° le nom et l'adresse d'une personne qui bénéficie d'un **avantage économique** conféré par un organisme public **en vertu d'un pouvoir discrétionnaire** et tout renseignement sur la nature de cet avantage;

[Nos caractères gras]

En vertu de cette disposition, le traitement (ou salaire) du personnel de direction d'un organisme public est un renseignement accessible alors que, pour les autres employés, seule l'échelle de traitement est accessible. Par exemple, pour un agent de recherche et de planification socio-économique (105), l'échelle de traitement se situe actuellement entre 42 391 \$ et 80 368 \$.

Plusieurs conventions collectives applicables aux employés du secteur public prévoient la possibilité d'octroyer des primes ou des bonis au rendement. Ces bonis représentent généralement un pourcentage du salaire de l'employé.

Le boni versé à une personne constitue-t-il un renseignement personnel à caractère public et donc accessible?

Éléments de jurisprudence

Dans une décision de 2008, la Cour d'appel du Québec¹ a statué que la liste des employés – il s'agissait de professionnels du gouvernement du Québec – qui ont reçu un boni pour rendement exceptionnel était accessible. La Cour a conclu que le boni pour rendement exceptionnel est un renseignement personnel à caractère public en vertu du quatrième paragraphe du premier alinéa de l'article 57 de la Loi sur l'accès, puisqu'il constitue un avantage économique conféré par un organisme public en vertu d'un pouvoir discrétionnaire.

Dans cette décision, afin de concilier le caractère accessible de l'avantage économique conféré par un organisme public en vertu d'un pouvoir discrétionnaire et la confidentialité du traitement des employés non cadre, seule la liste des employés ayant reçu un boni a été déclarée accessible. Le montant du boni n'a pas été jugé accessible puisqu'il est calculé en pourcentage du salaire et aurait donc révélé le traitement de l'employé.

Ce raisonnement de la Cour d'appel a été repris par la CAI² pour rendre accessible, toujours en application du quatrième paragraphe du premier alinéa de l'article 57, la rémunération additionnelle versée à des enseignants pour les heures consacrées aux activités étudiantes.

Dans une décision récente³ sur un cas similaire, la CAI a plutôt conclu que la rémunération additionnelle pour mandats spéciaux versés à un juriste n'était pas accessible puisque celle-ci fait partie intégrante du « traitement » de l'employé, lequel est confidentiel, et ne constitue pas un « avantage économique » au sens du quatrième paragraphe du premier alinéa de l'article 57. Dans cette décision, le commissaire a fondé sa décision, notamment sur le fait que la convention collective stipule que « [l]a rémunération additionnelle pour mandats spéciaux est réputée faire partie du traitement ». Cette rémunération additionnelle résulte de l'accomplissement d'une prestation de travail et est en outre intégrée au salaire annuel des juristes qui la reçoivent.

Analyse

Bien que ces deux décisions puissent sembler à première vue contradictoires, il faut souligner qu'il existe des distinctions entre le boni au rendement, lequel a été déclaré accessible par la Cour d'appel à titre d'avantage économique, et la rémunération additionnelle pour mandats spéciaux qui a été déclarée confidentielle à titre de traitement.

Le boni pour rendement exceptionnel vise à gratifier une prestation de travail passée qui a été reconnue comme surpassant les attentes, il s'agit d'un montant forfaitaire⁴.

En ce qui a trait à la rémunération additionnelle pour mandats spéciaux attribuée à un juriste, il s'agit plutôt d'un montant lié à une prestation de travail en cours et à venir, soit à un mandat spécial nécessitant d'assumer des responsabilités additionnelles. Cette rémunération n'est pas forfaitaire; elle est plutôt versée à chaque paye de la période couverte. Il s'agit donc d'une rémunération davantage liée à une prestation de travail en cours et qui se rattache donc au traitement de l'employé.

Réponse

Ainsi, en définitive, dans le contexte d'une demande d'accès à un boni ou à une prime au rendement, les organismes publics doivent retenir que :

- Le montant du boni versé à un cadre est accessible puisque le traitement d'un cadre est un renseignement personnel à caractère public.
- Le montant du boni pour rendement exceptionnel versé à un professionnel en application de la convention collective est inaccessible lorsqu'il révélerait le traitement du professionnel. Cependant, la liste des professionnels ayant reçu un tel boni est un renseignement qui a été déclaré accessible par la Cour d'appel du Québec.
- La rémunération additionnelle pour mandats spéciaux attribués à un juriste de l'État a été déclarée comme un renseignement personnel confidentiel puisque liée au traitement de cet employé.

Complément d'information

Dans une autre décision⁵ relative à l'accessibilité d'une indemnité de départ, la CAI a adhéré au courant jurisprudentiel voulant qu'une telle indemnité de départ offerte à un employé, qu'il soit cadre ou non, s'assimile à la notion d'« avantage économique » au sens du paragraphe 4^o du premier alinéa de l'article 57 puisque ces sommes ne sont pas liées à l'accomplissement d'une prestation de travail.

1. Québec (Procureur général) c. Syndicat des professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec (SPGQ) [2008] QCCA 939
2. [Syndicat de l'enseignement de la région de Laval c. Commission scolaire de Laval \[2014\] QCCA 29](#)
3. [Cloutier c. Agence du revenu du Québec \[2018\] QCCA 46](#)
4. Directive concernant l'attribution de la rémunération des fonctionnaires, Recueil des politiques de gestion, Secrétariat du Conseil du Trésor.
5. [M.G. c. Lévis \(Ville de\) \[2014\] QCCA 17](#)

Transmission par courriel des documents visés par une demande d'accès

Peut-on transmettre par courriel les documents visés par une demande d'accès ?

Réponse

Oui, sous réserve des diverses considérations qui suivent.

Choix du support et du mode de transmission

La transmission des documents dans le cadre d'une demande d'accès n'implique pas l'utilisation de la poste comme unique mode de transmission. En effet, l'article 2 de la Loi concernant le cadre juridique des technologies de l'information (RLRQ, chapitre C-1.1; ci-après désignée « LCCJTI ») établit un principe de liberté de choix quant au support et à la technologie à utiliser :

À moins que la loi n'exige l'emploi exclusif d'un support ou d'une technologie spécifique, chacun peut utiliser le support ou la technologie de son choix, dans la mesure où ce choix respecte les règles de droit, notamment celles prévues au Code civil.

Ainsi, les supports qui portent l'information du document sont interchangeables et, l'exigence d'un écrit n'emporte pas l'obligation d'utiliser un support ou une technologie spécifique.

Également, le premier alinéa de l'article 28 de la LCCJTI explique qu'un « document peut être transmis, envoyé ou expédié par tout mode de transmission approprié à son support, à moins que la loi n'exige l'emploi exclusif d'un mode spécifique de transmission ».

De plus, le troisième alinéa de l'article 10 de la Loi sur l'accès mentionne qu'un document informatisé doit être communiqué au demandeur sous la forme d'une transcription écrite et intelligible lorsque le demandeur en fait la demande. Du côté de la LCCJTI (premier alinéa de l'article 23), il est indiqué que tout document auquel une personne a droit d'accès doit être intelligible, soit directement, soit en faisant appel aux technologies de l'information.

Enfin, rappelons que le choix du support ou de la technologie pour obtenir un document appartient au demandeur comme le précise le troisième alinéa de l'article 23 de la LCCJTI :

[...] Le choix d'un support ou d'une technologie tient compte de la demande de la personne qui a droit d'accès au document, sauf si ce choix soulève des difficultés pratiques sérieuses, notamment en raison des coûts ou de la nécessité d'effectuer un transfert.

Il ressort de ce qui précède que la loi permet de transmettre les documents administratifs et les renseignements personnels par courrier électronique. Toutefois, l'utilisation de ce mode de transmission doit respecter certaines exigences.

Les difficultés pratiques sérieuses

Les difficultés pratiques sérieuses peuvent constituer des limitations tant pour le mode de transmission d'un document que concernant le choix du support de celui-ci.

Ainsi, la personne responsable n'a pas à communiquer un document par courrier électronique lorsque la reproduction de ce document en format électronique est susceptible de nuire à sa conservation ou si elle soulève des difficultés pratiques sérieuses en raison de sa forme¹ (deuxième alinéa de l'article 10 de la Loi sur l'accès). Quant à la LCCJTI (troisième alinéa de l'article 23), elle limite le choix d'un support ou d'une technologie si ce choix soulève des difficultés pratiques sérieuses, telles que les coûts et la nécessité d'effectuer un transfert.

Par exemple, le fait de devoir numériser un document volumineux qui se trouve uniquement en format papier pourrait soulever des difficultés pratiques sérieuses et, dans ce cas, un organisme public pourrait refuser de procéder à la communication par courrier électronique. L'envoi d'un document électronique très volumineux, dont la taille du document excède la capacité du serveur de messagerie de l'organisme, pourrait aussi soulever des difficultés pratiques sérieuses.

Par ailleurs, un organisme public pourrait ne pas pouvoir effectuer une transmission par courriel si cela nécessitait que l'organisme ou le demandeur se procure un support ou une technologie (article 29 de la LCCJTI);

Nul ne peut exiger de quelqu'un qu'il se procure un support ou une technologie spécifique pour transmettre ou recevoir un document, à moins que cela ne soit expressément prévu par la loi ou par une convention.

À titre d'exemple, lorsque le demandeur ne possède pas le logiciel permettant de lire le fichier qui serait transmis par courriel, un organisme public devrait plutôt lui permettre de consulter le fichier sur place ou encore le lui communiquer sous la forme d'une transcription écrite et intelligible.

En effet, la personne responsable doit informer le demandeur des conditions particulières auxquelles l'accès est soumis et lui suggérer un autre mode de consultation, le cas échéant, comme le prescrit le paragraphe 2° du premier alinéa de l'article 47 de la Loi sur l'accès.

Lorsqu'il est déterminé que l'envoi d'un document en format électronique est possible en vertu des éléments précédemment mentionnés, le responsable peut répondre par courriel à une demande d'accès, si les autres conditions suivantes sont respectées :

➤ **Protection des renseignements personnels et mesures de sécurité**

Outre les éléments confidentiels pouvant être contenus dans les documents à transmettre, le fait même de demander accès à un document constitue un renseignement personnel dont la personne responsable est tenue de protéger la confidentialité.

Selon l'article 63.1 de la Loi sur l'accès, un organisme public doit prendre les mesures de sécurité nécessaires pour assurer la protection des renseignements personnels qu'il communique. L'article 34 de la LCCJTI ajoute qu'un document technologique qui porte un renseignement confidentiel doit être protégé par un moyen approprié au mode de transmission, y compris sur des réseaux de communication.

De plus, le paragraphe 2 de l'article 14 de la *Directive sur l'utilisation éthique du courriel, d'un collecticiel et des services d'Internet par le personnel de la fonction publique* prévoit que tout sous-ministre ou dirigeant d'organisme doit s'assurer que tous les membres de son personnel qui utilisent un accès gouvernemental au courriel ne transmettent aucun renseignement personnel ou de nature confidentielle qui n'a pas fait l'objet d'un chiffrement ou qui n'est pas protégé par un autre dispositif de sécurité éprouvé.

La transmission de la décision et des documents demandés en utilisant un courriel sécurisé est un moyen de respecter ces exigences. Le courriel régulier (non sécurisé) n'étant pas un moyen pleinement sécuritaire, en raison des risques d'interception, il n'est pas recommandé de l'utiliser à cette fin sans le consentement de la personne.

➤ **Consentement**

Si le requérant souhaite obtenir la décision et les documents par courriel et que la personne responsable n'est pas en mesure d'effectuer un envoi par courriel sécurisé, il revient à la personne responsable de s'assurer

d'obtenir un consentement valide du requérant avant de procéder à l'envoi par un courriel régulier. Ce consentement implique à tout le moins que le requérant soit informé des risques potentiels et qu'il confirme tout de même vouloir recevoir la décision et les documents de cette manière.

➤ Validation de l'adresse courriel

Afin d'éviter un bris de confidentialité, un organisme public doit mettre en place des mesures afin de s'assurer d'utiliser la bonne adresse courriel avant d'effectuer un envoi.

1. J.-U.P. c. Ministère de la Sécurité publique, (2003) C.A.I. 268

* * * * *

INFORMATION DE NATURE JURIDIQUE

Jurisprudence

▪ Centre universitaire de santé McGill c. Tan [2018] QCCA 192

Délais applicables lors d'une demande d'autorisation à ne pas tenir compte d'une demande (art. 137.1)

L'organisme public n'a pas répondu aux demandes d'accès reçues d'un requérant, les estimant abusives. Il a plutôt formulé, quelques jours suivant le délai maximal de 30 jours, une demande d'autorisation à la CAI de ne pas les traiter. La CAI a statué sur le délai devant être appliqué dans de tels cas.

Rappel du litige et des recours

Un requérant a déposé neuf demandes d'accès auprès du Centre universitaire de santé McGill (l'organisme). Un peu plus de 30 jours après la réception de ces demandes, l'organisme a déposé une demande à la CAI pour obtenir l'autorisation de ne pas tenir compte de ces demandes qu'il estime abusives en application de l'article 137.1 de la Loi sur l'accès. Dans ce dossier, l'organisme n'avait pas répondu aux demandes d'accès dans les délais requis et était donc réputé avoir refusé l'accès aux documents (art. 52).

Le requérant, pour sa part, a soulevé l'irrecevabilité de la demande d'autorisation à la CAI au motif qu'elle a été présentée hors délai.

La CAI devait donc répondre aux questions suivantes :

- La demande présentée par l'organisme en vertu de l'article 137.1 est-elle assujettie au délai de l'article 47 de la Loi sur l'accès? Et si c'est le cas, la demande est-elle présentée hors délai?
- Dans l'affirmative, l'organisme peut-il être relevé de son défaut d'avoir respecté ce délai?

Analyse de la Commission d'accès à l'information

Dans sa décision, la CAI a rappelé que le cadre d'application de l'article 137.1 a été modifié en 2006, notamment par l'ajout du huitième paragraphe du premier alinéa de l'article 47 :

47. Le responsable doit, avec diligence et au plus tard dans les vingt jours qui suivent la date de la réception d'une demande :

[...]

8° informer le requérant que l'organisme demande à la Commission de ne pas tenir compte de sa demande conformément à l'article 137.1.

Selon la CAI, cette modification législative a eu pour effet de modifier le droit, car préalablement à celle-ci, il n'y avait aucun délai prescrit pour invoquer l'article 137.1 (anciennement l'article 126). Suivant cette modification de 2006, l'article 137.1 doit donc être invoqué dans le délai prescrit par la loi. Selon la CAI, cette interprétation s'inscrit dans l'esprit de la Loi sur l'accès voulant que l'organisme agisse avec diligence.

La CAI a ensuite rappelé que la jurisprudence a établi que le délai de l'article 47 n'est pas un délai de rigueur, ce qui veut dire que la CAI peut donc relever l'organisme en défaut si des raisons suffisantes sont démontrées. Pour être relevé de son défaut d'avoir répondu dans le délai prescrit, l'organisme doit :

- faire une demande d'être relevé de son défaut;
- exposer les motifs raisonnables excusant son omission de répondre dans les délais;
- démontrer à la CAI que le demandeur ne subira pas d'injustice si l'organisme est relevé de son défaut.

Dans ce dossier, puisque l'organisme n'a allégué aucun motif expliquant son omission de répondre dans le délai, la CAI a refusé de le relever de son défaut.

Commentaires

Concernant le délai pour invoquer l'article 137.1, la CAI a rejeté les décisions rendues préalablement aux modifications de 2006 et également les décisions postérieures à ces modifications, mais qui étaient fondées sur ces dernières.

Par cette décision, se trouve réitérée **l'obligation du responsable d'informer le requérant, à l'intérieur du délai prescrit, qu'il s'adressera à la CAI pour lui demander l'autorisation de ne pas tenir compte de sa demande**, et ce, en vertu de l'article 137.1.

De plus, comme l'indique cette décision, la demande à la CAI faite en vertu de l'article 137.1 de la Loi sur l'accès doit également respecter le délai prévu à l'article 47 de la Loi sur l'accès, sous réserve de la possibilité d'être relevé du défaut.

* * * * *

Jurisprudence (2^e décision)

▪ **M.O. c. Régie de l'assurance maladie du Québec, 2017 QCCA 252**

- *Application du paragraphe 2 de l'article 171 de la Loi sur l'accès*
- *Interprétation des termes « représentants autorisés »*

La CAI a rendu une décision concernant l'application d'un régime de protection des renseignements personnels qui s'avère plus restrictif que celui de la Loi sur l'accès. Dans cette décision, elle a également déterminé si un héritier pouvait être considéré comme un représentant autorisé.

La question en litige était de déterminer si le requérant, à titre d'héritier, pouvait obtenir des documents détenus par la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ) concernant les noms des professionnels de la santé qui ont fourni des services à son père décédé. Cette question concerne l'application de l'article 64 de la Loi sur l'assurance maladie (RLRQ, chapitre A-29) et de l'article 88.1 de la Loi sur l'accès.

Rappel du litige et des recours

La RAMQ a refusé de transmettre les noms des professionnels de la santé qui ont fourni des services au père du demandeur. Elle a plaidé que la Loi sur l'assurance maladie prévoit un régime de protection des renseignements personnels plus restrictif que celui prévu à la Loi sur l'accès et qu'à titre d'héritier, le requérant ne fait pas partie des personnes habilitées à recevoir ces renseignements. Elle a plaidé également que l'article 88.1 de la Loi sur l'accès, qui permet aux héritiers d'obtenir des renseignements personnels d'une personne décédée, ne s'applique pas, vu la règle d'interprétation prévue au deuxième paragraphe de l'article 171 de la Loi sur l'accès.

Le requérant, quant à lui, a soulevé qu'un héritier fait partie des personnes visées à l'article 64 de la Loi sur l'assurance maladie. Subsidièrement, il a plaidé qu'il remplit les conditions de l'article 88.1 de la Loi sur l'accès.

Analyse de la Commission d'accès à l'information

L'article 64 de la Loi sur l'assurance maladie prévoit, notamment, qu'outre la personne qui a fourni ou qui a reçu un service de la RAMQ, son avocat ou ses représentants dûment autorisés par elle ou agissant pour elle en vertu de la loi ont un droit d'accès à certains renseignements spécifiques, et cela, malgré l'article 83 de la Loi sur l'accès.

De l'avis de la CAI, un représentant autorisé par une personne au sens de l'article 64 de la Loi sur l'assurance maladie ne peut être assimilé à un héritier. Elle a ajouté que l'économie générale du droit d'accès dans la législation a toujours fait une distinction entre les notions de représentant et d'héritier. À titre d'exemple, elle a cité l'article 94 de la Loi sur l'accès, l'article 30 de la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé (RLRQ, chapitre P-39.1) et les articles 22 et 23 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux (RLRQ, chapitre S-4.2).

Selon la CAI, ces différents régimes assujettissent le droit d'accès d'un héritier à des conditions différentes, plus strictes que celles imposées à un représentant autorisé. Elle mentionne qu'en vertu de la Loi sur l'accès et de la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé, la communication d'un renseignement personnel d'une personne décédée à l'héritier doit être refusée, à moins que cette communication ne mette en cause ses intérêts ou ses droits à titre d'héritier.

Dans sa décision, la CAI a précisé qu'adopter la position du requérant aurait pour effet de lui donner un droit d'accès à des renseignements personnels d'une personne décédée sans qu'il ait à fournir quelque justification que ce soit, ce qui va à l'encontre de l'intention du législateur à l'égard de tout autre renseignement personnel sur une personne décédée détenue par une entreprise ou par tout autre organisme public que la RAMQ assujettit à la Loi sur l'accès.

En ce qui concerne l'application de l'article 88.1 de la Loi sur l'accès et de la règle d'interprétation prévue au deuxième paragraphe de l'article 171 de la Loi sur l'accès, la CAI a mentionné que la Loi sur l'accès constitue une norme minimale de protection des renseignements personnels, ajoutant que ce paragraphe maintient toute autre disposition législative qui offre une protection supérieure aux renseignements personnels.

De l'avis de la CAI, le régime de protection des renseignements personnels prévu à l'article 64 de la Loi sur l'assurance maladie est plus restrictif, car il limite à la fois la nature des renseignements accessibles et l'identité des personnes ou des organismes qui peuvent les obtenir. Selon la CAI, il serait contraire à l'esprit du deuxième paragraphe de l'article 171 de la Loi sur l'accès que le requérant, ne pouvant obtenir les

documents en vertu de l'article 64 de la Loi sur l'assurance maladie, puisse formuler une demande en vertu de la Loi sur l'accès pour les obtenir. Ainsi, le requérant ne peut pas s'appuyer sur l'article 88.1 de la Loi sur l'accès pour obtenir, à titre d'héritier, les renseignements qu'il demande.

Commentaires

Comme l'indique la CAI dans cette décision, la Loi sur l'accès constitue une norme minimale de protection des renseignements personnels. En plus de la Loi sur l'assurance maladie, il existe d'autres régimes de protection des renseignements personnels qui contiennent des exigences supérieures à celles prévues à la Loi sur l'accès.

À titre d'exemple, on peut penser à celui de la section VIII du chapitre III de la Loi sur l'administration fiscale (RLRQ, chapitre A-6.002), à celui du chapitre IV.1 de la Loi sur la protection de la jeunesse (RLRQ, chapitre P-34.1), à celui des articles 108.3 et 108.4 du Code des professions (RLRQ, chapitre C-26), à celui de l'article 174 de la Loi sur la santé et la sécurité du travail (RLRQ, chapitre S-2.1), à celui du chapitre II de la Loi sur les services de santé et les services sociaux (RLRQ, chapitre S-4.2) et à celui du chapitre I du titre VI de la Loi concernant le partage de certains renseignements de santé (RLRQ, chapitre P-9.0001).

Les organismes publics et les ordres professionnels qui appliquent ces régimes distincts doivent évidemment prendre les mesures nécessaires pour assurer la protection des renseignements personnels conformément à ces régimes, notamment dans le cadre du traitement d'une demande d'accès à des renseignements personnels ou d'une demande de collecte de renseignements personnels par un autre organisme public.

Un organisme public aurait également intérêt à vérifier si un autre organisme public applique un régime distinct de protection des renseignements personnels avant de faire une demande de collecte de renseignements personnels. Cela lui permettra de vérifier, dans un premier temps, si l'organisme public peut légalement lui transmettre les renseignements personnels souhaités.

En effet, certaines communications de renseignements personnels entre organismes publics pourraient être possibles en vertu de la Loi sur l'accès, mais ne pas l'être dans le cadre d'un autre régime de protection des renseignements personnels. Par exemple, un employé de Revenu Québec ne pourrait pas être contraint à produire un renseignement contenu dans un dossier fiscal, sauf dans certains cas et à des conditions strictes, et cela, même si la demande provenait d'une personne ayant un pouvoir de contraindre la communication (article 69.9 de la Loi sur l'administration fiscale qui s'applique malgré le paragraphe 3 de l'article 171 de la Loi sur l'accès).

Incidemment, cette vérification préalable permettrait à l'organisme public demandeur de baser sa demande à recevoir certains renseignements personnels sur les bonnes dispositions législatives, plutôt que de se référer au seul régime de la Loi sur l'accès.

* * * * *

Équipe éditoriale

Ministère du Conseil exécutif

SAIRID – Direction de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels

Pour tout renseignement sur le bulletin, vous pouvez joindre le SAIRID au 418 528-8024.