

BULLETIN D'INFORMATION

BULLETIN N^o 9
Octobre 2015

AVANT-PROPOS

Les vacances estivales ont laissé place à une rentrée parlementaire qui s'est mise en branle à toute vitesse. Déjà, depuis quelques semaines, plusieurs projets gouvernementaux occupent l'avant-scène de l'actualité. Parallèlement, les récents travaux portant sur le document intitulé *Les orientations gouvernementales : pour un gouvernement plus transparent, dans le respect du droit à la vie privée et la protection des renseignements personnels* (orientations gouvernementales), menés par la Commission des institutions de l'Assemblée nationale, nous ont permis de franchir un nouveau cap dans le cadre des actions visant à apporter des améliorations majeures à l'accès à l'information ainsi qu'à la protection des renseignements personnels et de la vie privée. Bien entendu, le Réseau des responsables de l'accès aux documents et de la protection des renseignements personnels (Réseau des responsables) en sera partie prenante. Ce premier bulletin d'information de l'automne vous permettra d'ailleurs d'être au fait des événements à venir.

QUOI DE NEUF?

[Retour sur les auditions publiques en commission parlementaire](#)

Les auditions publiques sur les orientations gouvernementales ont eu lieu les 3, 4, 17 et 24 septembre derniers, dans le cadre des travaux de la Commission des institutions de l'Assemblée nationale.

Le bilan de cet exercice nous montre que les 27 mémoires reçus et les intervenants entendus se sont montrés majoritairement favorables aux orientations présentées. De celles qui ont principalement retenu l'attention on notera notamment la modification de la structure de la Commission d'accès à l'information, la révision des fonctions de la personne responsable de l'accès aux documents, l'introduction des règles d'interprétation dans la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (Loi sur l'accès) et l'augmentation du nombre d'organisations assujetties à la Loi sur l'accès.

Aujourd'hui, au travail précédemment accompli et à l'éventail de commentaires reçus sur les orientations gouvernementales s'ajoutent de nouveaux paramètres qui doivent être explorés et discutés. C'est donc à un véritable défi d'équilibre que nous serons conviés dans le cadre de cette vaste démarche.

Soulignons que les engagements pris au plus haut niveau nous montrent bel et bien qu'il s'agit d'une réelle opportunité de faire des changements administratifs et législatifs importants. L'équipe du Secrétariat à l'accès à l'information et à la réforme des institutions démocratiques est présentement à l'œuvre afin d'intégrer les apports de la commission parlementaire à ses travaux. Bien entendu, le Réseau des responsables sera partie prenante des travaux à venir. Plusieurs thèmes feront l'objet de discussions avec les deux comités, afin que les membres puissent apporter leur éclairage et leur expertise.

D'ici là, vous pouvez prendre connaissance des mémoires déposés et revoir les présentations des différents intervenants entendus lors de la Commission, sur le site Web de l'Assemblée nationale : <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/ci/mandats/Mandat-31917/index.html>.

Les adresses de courriel du personnel des organismes publics : renseignements personnels à caractère public?

Les adresses de courriel du personnel en général ou du personnel de direction des organismes publics correspondent aux noms de la personne et de l'organisme public, qui sont des renseignements à caractère public (LAI art. 57 par. 1-2). La combinaison de ces deux informations ne crée donc pas un renseignement personnel confidentiel. Par conséquent, il n'y aurait pas lieu de les caviarder. Les paragraphes 1 et 2 de l'article 57 se lisent comme suit :

57. Les renseignements personnels suivants ont un caractère public :

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;

Il convient toutefois de porter attention au contexte de l'identification des gestionnaires et du personnel des organismes publics. De fait, si l'adresse de courriel permet d'identifier l'une de ces personnes dans un cadre :

1. disciplinaire et d'évaluation du comportement :

« Toutefois, tel que l'ont déjà indiqué la Commission et la Cour du Québec, certains renseignements recueillis dans un contexte disciplinaire, comme en l'espèce, doivent néanmoins être traités de manière confidentielle : Le renseignement demandé ne se réfère donc pas à la fonction exercée par un membre du personnel d'un organisme public, mais plutôt à sa conduite, alors qu'il était en fonction au sein d'un organisme public. Dans ce sens, le document demandé concerne directement la personne physique de M. Jacques Ferland et le rapport dont on requiert la production touche à sa conduite, voire même à sa

réputation. En vertu de l'article 54 de la Loi sur l'accès, sont nominatifs les renseignements qui concernent une personne physique et qui permettent de l'identifier. Il est reconnu par la jurisprudence que le dossier disciplinaire d'un membre du personnel d'un organisme public lui est nominatif, en vertu des articles 53 et 54 de la Loi. Comme le deuxième paragraphe de l'article 57 doit recevoir une application restrictive, à titre d'exception à la règle de confidentialité prévue à l'article 53, il faut en conclure que ce type de renseignement est purement nominatif et qu'il n'y a pas lieu de divulguer ce genre de renseignement. »

[S.V. c. Québec \(Ministère de la Sécurité publique\), 2012 QCCA 252; Université de Montréal c. Lamontagne, \[1998\] C.A.I. 467 \(C.Q.\), 469](#)

ou

2. qui dépasse le cadre de la fonction. On ne peut donc plus parler de renseignements personnels à caractère public au sens de l'article 57, car le caractère public tombe et tout renseignement permettant d'identifier un membre du personnel ou de la direction et de divulguer des renseignements dépassant sa fonction doit être traité comme un renseignement personnel.

Les éléments suivants ne sont pas à caractère public, parce qu'ils dépassent la « fonction » :

- a) les renseignements concernant la personne elle-même (ex. : numéro d'assurance sociale, date de naissance, lieu de résidence, renseignements médicaux, etc.)
- b) la manière dont la personne accomplit ses fonctions ou qu'elle choisit pour accomplir ses fonctions, comme mentionné dans l'affaire LaForest c. Caisse de dépôt et placement du Québec, citant l'arrêt Dagg :

« La Commission retient que les juges de la Cour suprême du Canada considèrent unanimement que 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" et non des renseignements "portant sur" le poste ou les fonctions [...] »

[S.L. c. Montréal \(Ville de\) \(Arrondissement Rivière-des-Prairies/Pointe-aux-Trembles\) 2014 QCCA 85; D.T. c. Québec \(Ministère des Transports\) 2014 QCCA 109](#)

- c) les déclarations à la demande d'un enquêteur ou d'une enquêteuse de l'organisme et en réaction à la plainte portée devant ce dernier :

« Les déclarants ont exprimé leur version personnelle des faits survenus. Tel n'est pas le sens de "fonction" que l'on retrouve à l'article 57 de la Loi sur l'accès. »

[J.N. c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse 2011 QCCA 147](#)

En plus de porter attention au contexte, il ne faut pas oublier les deux derniers alinéas de l'article 57 de la Loi sur l'accès : les renseignements personnels prévus au premier alinéa perdent leur caractère public si leur divulgation est de nature à entraver le travail d'un organisme ou à lui nuire, si cet organisme, en vertu de la Loi, est chargé de prévenir, de détecter ou de réprimer le crime (LAI art. 28), et les renseignements personnels prévus au paragraphe 2^o ne peuvent avoir pour effet de révéler le traitement d'un membre du personnel d'un organisme public.

INFORMATION DE NATURE JURIDIQUE

Jurisprudence*

- [Regroupement indépendant des conseillers de l'industrie financière du Québec c. Autorité des marchés financiers, 2015 QCCA 159](#)

Le Regroupement indépendant des conseillers de l'industrie financière du Québec (Regroupement) s'est adressé à l'Autorité des marchés financiers (AMF) afin d'obtenir la liste des représentantes et représentants et des conseillères et conseillers autorisés à exercer des activités dans plusieurs disciplines, ainsi que leurs informations enregistrées auprès de l'AMF. Celle-ci a refusé, affirmant que la demande a pour but l'utilisation des renseignements personnels contenus dans un registre à une fin autre que la protection du public, et a demandé à la CAI de déclarer la demande d'accès non conforme, en application de l'article 137.1 alinéa 2 de la Loi sur l'accès.

L'AMF reconnaît le caractère public des renseignements contenus dans son registre. Ce dernier ainsi que sa diffusion s'inscrivent dans sa mission de protection du public. L'outil, qui contient des renseignements touchant plus de 52 000 personnes, ne permet toutefois pas au Regroupement d'obtenir la liste demandée dans le cadre d'une recherche. Le Regroupement désire obtenir cette liste principalement pour solliciter les représentants et représentantes qui ne sont pas membres de son association et utiliser les renseignements demandés dans le contexte de l'étude, de la défense et du développement des intérêts de ses membres. On ne peut conclure que les renseignements seront utilisés à des fins commerciales.

L'article 63.1 de la Loi sur l'accès prévoit qu'un organisme public doit assurer la protection des renseignements personnels qu'il détient en tenant compte de la finalité de leur utilisation. Or, l'AMF ne peut communiquer, sans le consentement des personnes visées, les renseignements qu'elle détient dans sa mission de protection du public, aux fins de l'exercice du droit d'association des membres du Regroupement. Même si les objectifs poursuivis par ce dernier ne sont pas en opposition avec ceux de l'AMF, la défense des intérêts de ses membres n'est pas conforme à la finalité pour laquelle les renseignements personnels ont été recueillis et rendus publics, soit la protection du public. Si une demande d'accès a pour objet une autre finalité, la Loi sur l'accès prévoit qu'un organisme public doit protéger les renseignements personnels qu'il détient. Par conséquent, la demande d'accès n'est pas conforme à l'objet des dispositions de la Loi sur l'accès.

- [Association de l'exploration minière du Québec c. Québec \(Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles\), 2015 QCCA 149](#)

L'Association de l'exploration minière du Québec (Association) demande la révision du refus du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN) de lui donner accès aux avis de potentiel minéral des 36 derniers mois. Le MERN présente une requête en vertu de l'article 137.1 de la Loi sur l'accès afin d'être autorisé à ne pas tenir compte de la demande d'accès, car il prétend que le traitement de la demande serait susceptible de nuire sérieusement à ses activités. Il soutient que le traitement de la demande d'accès est d'une grande complexité et que les heures de travail requises constituent une contrainte excessive, parce que le personnel de l'organisme doit également traiter d'autres demandes d'accès. L'information serait aussi difficile à comprendre, puisqu'il s'agit souvent d'un vocabulaire spécialisé. La consultation d'un géologue pourrait être nécessaire à la compréhension de la signification réelle de certains documents.

L'évaluation du temps de traitement de la demande d'accès doit se faire de manière objective, à savoir le nombre de documents visés, le nombre de pages à traiter, les ressources affectées et le temps requis. Il est également très probable que la responsable de l'accès n'ait pas l'expertise nécessaire pour comprendre tous les renseignements géologiques contenus dans les documents visés par la demande, mais cette situation n'est pas exceptionnelle. La nature des renseignements contenus dans les documents est d'ailleurs directement liée aux mandats du MERN. Il est possible de consulter les personnes qui maîtrisent le contenu des documents. Par la suite, il appartient à la personne responsable de l'accès d'alléguer des restrictions obligatoires et d'exercer son pouvoir discrétionnaire pour invoquer des restrictions facultatives. La requête du MERN est donc rejetée.

- [A.D. c. Joliette \(Ville de\), 2015 QCCA 106](#)

La municipalité de Joliette a intenté des procédures contre l'un des demandeurs relativement à des taxes impayées. Les demandeurs se sont adressés conjointement à l'organisme et au greffier responsable de l'accès de cet organisme afin d'obtenir l'accès à des courriels et à des documents provenant de cabinets d'avocats. L'organisme a rejeté leurs demandes en invoquant la protection du secret professionnel. Les demandeurs ont demandé la révision de cette décision.

Les fonctions principales de cet avocat au sein de la municipalité étaient d'abord celles de gestionnaire ou d'administrateur. Il veillait à l'administration de l'organisme et n'a pas été embauché exclusivement à titre d'avocat. À l'occasion, il donnait des opinions juridiques sur un sujet précis, notamment à des membres du personnel, à un cadre ou à des élus municipaux. Par ailleurs, l'analyse de ses courriels démontre qu'ils sont en majorité destinés à un employé ou à un cadre de l'organisme. Une copie de la plupart des messages a été transmise à plusieurs personnes qui sont nommées. Ils contiennent des renseignements visant les demandeurs relativement aux procédures judiciaires qui ont été intentées par la municipalité et à propos desquelles un jugement final de la Cour municipale a été rendu. Ils ne contiennent pas tous des opinions juridiques.

La municipalité devra communiquer aux demandeurs, en tout ou en partie, les courriels qui constituent seulement des faits non liés à une opinion juridique. Les autres devront demeurer inaccessibles. Le fait que les opinions juridiques contenues dans ces autres courriels aient été émises par un avocat interne de l'organisme ne change pas la nature de la communication ni la protection garantie par le secret professionnel; ils doivent demeurer confidentiels. Quant aux documents provenant d'avocats exerçant en pratique privée, les deux premiers sont manifestement des opinions juridiques qui doivent être protégées par le secret professionnel au sens de l'article 9 de la charte. La divulgation, même partielle, du troisième document pourrait dévoiler une partie importante de l'opinion juridique constituant le deuxième document, de sorte qu'il doit demeurer inaccessible aux demandeurs.

- [E.R. c. Agence du revenu du Québec, 2015 QCCA 92](#)

Le demandeur est agent d'opposition de niveau expert à l'Agence du revenu du Québec (Agence). Il a réclamé l'accès au nombre de dossiers fermés par ses collègues et à la nature de chaque dossier réglé par chacun. L'Agence a rejeté sa demande, jugeant qu'il s'agit de renseignements personnels confidentiels au sens de l'article 53 de la Loi sur l'accès.

En raison de critères d'exclusion précisés par le demandeur, le nombre d'agents d'opposition de niveau expert est réduit à trois, incluant le demandeur. Les renseignements qu'il veut obtenir au sujet de ses deux collègues portent sur leur production dans le but de la comparer à la sienne.

Même s'il n'est pas demandé que ces renseignements individuels soient reliés ou associés au nom de l'agent, l'Agence refuse de les lui communiquer au motif qu'il s'agit de renseignements personnels. Les renseignements qu'il veut obtenir n'ont pas un caractère public, parce qu'ils ne portent pas sur la fonction exercée, mais bien sur le rendement individuel ou personnel du travail des agents. Par ailleurs, la quantité de travail réalisée par un agent fait partie de son évaluation personnelle, et non de sa fonction.

Les renseignements demandés ne sont personnels que s'ils établissent l'identité des agents touchés. Les agents peuvent avoir une certaine connaissance du type de dossiers attribués à leurs collègues. Ils peuvent discuter de certains aspects de leurs dossiers afin de partager leur expérience. Par conséquent, il n'est pas exclu que, lors d'échanges, l'un d'eux apprenne, des agents, des renseignements ou des indices qui pourraient les singulariser et les relier aux renseignements visés par la demande. Ainsi, si l'organisme acquiesçait à la demande du demandeur, elle divulguerait une partie de l'évaluation individuelle de certains agents d'opposition experts, parce que ces renseignements les visent et qu'il est possible de les y relier. Les renseignements personnels que le demandeur veut obtenir sont confidentiels et ne peuvent donc lui être communiqués.

*Source : Société québécoise d'information juridique

Équipe éditoriale

SAIRID – ministère du Conseil exécutif.

Monsieur Julien Gaumont, éditeur et coordonnateur gouvernemental du Réseau des responsables de l'accès aux documents et de la protection des renseignements personnels.

Madame Claire Julien, technicienne en administration (production).

Pour tout renseignement sur le Bulletin d'information, vous pouvez joindre le SAIRID au numéro de téléphone suivant : 418 528-8024.