

**Commission d'accès à  
l'information du Québec**

**Dossier :** 06 07 80

**Date :** Le 9 octobre 2007

**Commissaire :** M<sup>e</sup> Guylaine Henri

**X**

Demandeur

c.

**LE PROTECTEUR DU CITOYEN**

Organisme

---

**DÉCISION**

---

**OBJET**

DEMANDE DE RÉVISION en matière d'accès en vertu de l'article 135 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*<sup>1</sup>

[1] Le 17 mars 2006, le demandeur requiert du Protecteur du citoyen qu'il lui fasse parvenir des documents concernant une demande d'intervention faite contre un autre organisme, la Commission des normes du travail, ainsi qu'une cassette d'audience :

---

<sup>1</sup> L.R.Q., c. A-2.1, la Loi sur l'accès.

[...] tous les documents concernant le dossier mentionné en rubrique et plus particulièrement :

- Copie de la correspondance entre le Protecteur du citoyen et la Commission des normes du travail.
- Toutes notes des discussions entre le Protecteur du Citoyen et la Commission des normes du travail.

Également, veuillez me retourner la cassette de mon audition aux Petites Créances devant le juge René Roy que j'avais fournie à madame Manon Ostiguy le 14 juin 2004. [sic]

[2] Le 18 avril 2006, le Protecteur du citoyen donne suite à cette demande d'accès. Il précise qu'en raison du second alinéa de l'article 34 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen*<sup>2</sup>, il l'a traitée comme une demande de recevoir communication de renseignements nominatifs le concernant, conformément à l'article 83 de la Loi sur l'accès.

[3] Dans sa décision de dix pages, le responsable de l'accès aux documents précise les documents qui constituent ce dossier. Il indique si ces documents sont totalement ou partiellement accessibles, non accessibles ou, le cas échéant, s'ils relèvent de la compétence de la Commission des normes du travail. Lorsqu'il considère qu'un document est totalement ou partiellement inaccessible, le responsable de l'accès aux documents mentionne les dispositions législatives sur lesquelles il s'appuie pour en refuser l'accès.

[4] Le 27 avril 2006, le demandeur formule une demande de révision à la Commission d'accès à l'information (la Commission) à l'encontre de cette décision puisqu'il désire obtenir l'intégralité du dossier en possession du Protecteur du citoyen.

## **AUDIENCE**

[5] Une audience est tenue à Montréal, le 3 juillet 2007.

---

<sup>2</sup> Loi sur le Protecteur du citoyen, L.R.Q., c. P-32.

## PREUVE

## DU PROTECTEUR DU CITOYEN

[6] Le Protecteur du citoyen fait entendre son responsable de l'accès aux documents, M<sup>e</sup> Jean-Claude Paquet, qui a traité la demande d'accès en litige.

[7] Le témoin dépose une copie des documents communiqués au demandeur (O-1). En vertu de l'article 20 des *Règles de preuve et de procédure de la Commission d'accès à l'information*<sup>3</sup>, il dépose également, sous pli confidentiel, copie du dossier intégral détenu par le Protecteur du citoyen dans lequel il a identifié les renseignements ou documents qui n'ont pas été communiqués au demandeur. L'article 20 de ces règles énonce ce qui suit :

20. La Commission peut prendre connaissance, en l'absence du requérant et à huis clos, d'un document que le Protecteur du citoyen public ou le tiers prétend devoir être soustrait à l'accès en vertu d'une restriction prévue à la section II de la Loi.

[8] La demande d'accès vise le dossier constitué par le Protecteur du citoyen dans l'exercice de sa compétence à l'égard d'une demande d'intervention soumise par le demandeur qui était insatisfait du traitement de son dossier de réclamation monétaire par la Commission des normes du travail.

[9] Le témoin résume, comme suit, le cadre juridique dans lequel le Protecteur du citoyen exerce ses fonctions :

- Le Protecteur du citoyen intervient, de sa propre initiative ou à la suite d'une demande, chaque fois qu'il a des motifs raisonnables de croire qu'une personne a été lésée par l'acte ou l'omission d'un organisme public<sup>4</sup>;
- Le Protecteur du citoyen agit par l'intermédiaire de personnes à qui il délègue par écrit chacun de ses pouvoirs<sup>5</sup>;
- L'intervention du Protecteur du citoyen n'est pas un processus judiciaire ou quasi judiciaire puisque sa loi constitutive prévoit qu'elle

---

<sup>3</sup> R.R.Q., c. A-2.1, r. 2, D-2058-84.

<sup>4</sup> Loi sur le Protecteur du citoyen, précitée, note 2, art. 13.

<sup>5</sup> Id., art. 12, 2<sup>e</sup> alinéa.

est conduite privément et peut comporter une enquête s'il le juge à propos<sup>6</sup>;

- Pour la conduite d'une enquête, le Protecteur du citoyen et les personnes qu'il désigne sont investis des pouvoirs et de l'immunité des commissaires nommés en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête*<sup>7</sup>;
- Ce pouvoir d'enquête est rarement exercé puisque le 3<sup>e</sup> paragraphe de l'article 171 de la Loi sur l'accès prévoit le droit d'accès du Protecteur du citoyen au dossier d'une personne qui demande son intervention et que détient un organisme public.

[10] En contrepartie de ce large pouvoir d'obtenir les informations et documents nécessaires à son intervention, la *Loi sur le Protecteur du citoyen* prévoit notamment que nul ne peut être contraint de faire une déposition sur un renseignement obtenu dans l'exercice des fonctions du Protecteur du citoyen ou de produire un document contenant un tel renseignement et que, malgré l'article 9 de la Loi sur l'accès, nul n'a droit d'accès à un document contenant un tel renseignement<sup>8</sup>.

[11] Le Protecteur du citoyen est une institution impartiale et indépendante qui n'est le représentant ni de la personne qui porte plainte contre un organisme gouvernemental ni de cet organisme.

[12] Le second alinéa de l'article 34 de la Loi sur l'accès prévoit qu'aucun droit d'accès n'existe concernant un document obtenu dans l'exercice des fonctions du Protecteur du citoyen. Cependant, le responsable de l'accès aux documents, plutôt que de refuser la demande d'accès dans son ensemble, a abordé la demande en litige sous l'angle de l'article 83 de la Loi sur l'accès qui prévoit qu'une personne a le droit d'obtenir la communication des renseignements personnels<sup>9</sup> qui la concernent.

---

<sup>6</sup> Id., art. 24.

<sup>7</sup> Id., art. 25.

<sup>8</sup> Id., art. 34.

<sup>9</sup> Depuis l'adoption et l'entrée en vigueur, le 14 juin 2006, de plusieurs dispositions de la Loi modifiant la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels et d'autres dispositions législatives, L.Q. 2006, c. 22, la Loi sur l'accès fait maintenant référence aux « renseignements personnels » en lieu et place des « renseignements nominatifs » jusqu'alors utilisés dans cette loi.

[13] C'est dans ce contexte que le responsable de l'accès a communiqué au demandeur les renseignements personnels qu'il détenait le concernant, mais a refusé de lui communiquer d'autres renseignements ou documents.

[14] Le responsable de l'accès ajoute que, malheureusement, comme il l'a d'ailleurs écrit dans la réponse du 18 avril 2006, la cassette de l'audience à la Cour des petites créances, transmise à une employée du Protecteur du citoyen en juin 2004, est introuvable.

[15] La Commission entend une partie du témoignage du responsable de l'accès hors la présence du demandeur, comme le permet l'article 20 des *Règles de preuve et de procédure de la Commission d'accès à l'information*. Ce témoignage porte sur les renseignements dont il a refusé la communication au demandeur et les motifs justifiant cette décision.

#### DU DEMANDEUR

[16] En janvier 2004, le demandeur a requis l'intervention du Protecteur du citoyen concernant la manière dont la Commission des normes du travail a traité sa plainte contre son employeur. Il a reçu une réponse négative du Protecteur du citoyen, en juillet 2005.

[17] Les documents que le Protecteur du citoyen lui a transmis comportent plusieurs informations masquées qui sont, de l'avis du demandeur, en grande partie des opinions professionnelles des représentants de la Commission des normes du travail. C'est le cas, par exemple, d'un échange ayant eu lieu entre un délégué du Protecteur du citoyen et un représentant de la Commission des normes du travail, dont le contenu a été masqué par le responsable de l'accès aux documents du Protecteur du citoyen<sup>10</sup>. Or, le but de sa plainte était précisément d'obtenir ces informations.

[18] Le demandeur estime que le Protecteur du citoyen joue le jeu de la Commission des normes du travail en lui cachant des informations.

[19] Toutes les informations contenues au dossier le concernent et, pour ce motif, le Protecteur du citoyen devrait lui donner accès à ces informations.

---

<sup>10</sup> « Cinq pages de résumé de travail du Protecteur du citoyen [...] », cité à la p. 3 de la réponse.

## ARGUMENTATION

### DU PROTECTEUR DU CITOYEN

[20] Le Protecteur du citoyen rappelle que l'article 34 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen* fait en sorte que les renseignements obtenus dans l'exercice de ses fonctions sont exclus de l'application de l'article 9 de la Loi sur l'accès.

[21] Le responsable de l'accès a expliqué la philosophie qui l'anime lorsqu'il reçoit une demande d'accès. M<sup>e</sup> Paquet traite les demandes d'accès comme des demandes de communication des renseignements personnels concernant le demandeur. Il communique par conséquent tous ces renseignements, à l'exception de ceux qui concernent d'autres personnes ou qui permettraient de les identifier en vertu des articles 53 et suivants et 88 de la Loi sur l'accès, des renseignements visés par l'article 34 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen* ainsi que des renseignements qui relèvent de la compétence d'un autre organisme, comme le prévoit l'article 48 de la Loi sur l'accès.

[22] Le Protecteur du citoyen invoque plusieurs décisions rendues par la Commission concernant l'article 34 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen*. Il rappelle la décision *Rouleau c. Placements Etteloc inc.*<sup>11</sup> dans laquelle la Cour supérieure écrivait ce qui suit :

[...] Le Protecteur du citoyen n'est pas une sorte de bras enquêteur des tribunaux. Il n'est pas mis à la disposition des plaideurs pour monter, avec les moyens tout particuliers dont il dispose, la preuve dont ses plaideurs pourront avoir besoin lors de leurs poursuites judiciaires contre le gouvernement. Ce serait presque qu'un détournement de pouvoir que de l'utiliser à ces fins.<sup>12</sup>

### DU DEMANDEUR

[23] Le demandeur tente de comprendre pourquoi le Protecteur du citoyen a validé le travail de la Commission des normes du travail. Dans les documents qu'on lui a remis, plusieurs renseignements masqués le concernent. La Commission devrait ordonner qu'on lui transmette ces informations.

---

<sup>11</sup> C.S. n° 500-06-000001-954, j. Crête.

<sup>12</sup> Id. par. 62.

[24] De plus, en raison des renseignements masqués, les documents transmis ne lui permettent pas de comprendre ce qui s'est passé entre le Protecteur du citoyen et la Commission des normes du travail, ce qui le porte à croire qu'il y a eu complaisance entre ces deux organismes.

[25] Le demandeur ajoute qu'il appert des documents transmis que certaines informations masquées proviennent d'employés du Protecteur du citoyen. Elles ne sont donc pas visées par l'article 34 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen* et devraient, par conséquent, lui être communiquées.

## **DÉCISION**

[26] Le demandeur désire obtenir tous les renseignements détenus par le Protecteur du citoyen relativement à sa demande d'intervention concernant la Commission des normes du travail.

[27] La *Loi sur le Protecteur du citoyen* énonce le contexte de l'intervention de ce dernier comme suit :

13. Le Protecteur du citoyen intervient, sous réserve des articles 18 à 19.1, chaque fois qu'il a des motifs raisonnables de croire qu'une personne ou un groupe de personnes a été lésé ou peut vraisemblablement l'être, par l'acte ou l'omission d'un organisme public, de son dirigeant, de ses membres ou du titulaire d'une fonction, d'un emploi ou d'un office qui relève de ce dirigeant.

Il intervient de sa propre initiative ou à la demande de toute personne ou groupe de personnes, qui agit pour son compte ou pour autrui.

[...]

[28] L'article 171 de la Loi sur l'accès fait en sorte que le droit d'accès du Protecteur du citoyen n'est pas restreint par la Loi sur l'accès :

171. Malgré les articles 168 et 169, la présente loi n'a pas pour effet de restreindre:

[...]

3° la communication de documents ou de renseignements exigés par le Protecteur du citoyen ou par assignation, mandat ou ordonnance d'une personne ou d'un

organisme ayant le pouvoir de contraindre à leur communication.

[29] La preuve démontre que le Protecteur du citoyen a obtenu de la Commission des normes du travail, dans le cadre de son intervention faisant suite à la demande d'intervention du demandeur, divers renseignements et documents. Or, l'article 34 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen* prévoit que ces renseignements et documents ne peuvent faire l'objet d'une demande d'accès :

34. Malgré toute loi au contraire, nul ne peut être contraint de faire une déposition portant sur un renseignement qu'il a obtenu dans l'exercice de la fonction de Protecteur du citoyen ou d'adjoint, de fonctionnaire ou d'employé de ce dernier, ni de produire un document contenant un tel renseignement.

Malgré l'article 9 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, nul n'a droit d'accès à un tel document.

[30] Je suis d'avis que le Protecteur du citoyen a eu raison de refuser de communiquer au demandeur les renseignements obtenus de la Commission des normes du travail et de ses représentants dans le cadre de son intervention. Cela comprend, à mon avis, les opinions des représentants et employés de la Commission des normes du travail mentionnés dans les documents en litige. Ces renseignements, bien qu'ils puissent concerner le demandeur, ne peuvent lui être communiqués en vertu de l'article 34 de la Loi sur le Protecteur et le demandeur ne peut y avoir accès.

[31] Même si la demande d'accès du demandeur visait, comme il l'a expliqué à l'audience, à obtenir communication des opinions des professionnels de la Commission des normes du travail, c'est précisément ce que l'article 34, et dans un autre ordre d'idées l'article 48 de la Loi sur l'accès, ne lui permettent pas d'obtenir du Protecteur du citoyen. C'est d'ailleurs le cas d'un renseignement auquel le demandeur a spécifiquement fait référence à l'audience et que le Protecteur du citoyen a identifié ainsi dans sa réponse :

- cinq pages de résumé de travail du Protecteur du citoyen (accessible en partie);<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Réponse du Protecteur du citoyen, p. 3.



[32] L'article 48 de la Loi sur l'accès prévoit qu'un organisme doit informer un demandeur du fait qu'il estime qu'une demande relève davantage de la compétence d'un autre organisme public :

48. Lorsqu'il est saisi d'une demande qui, à son avis, relève davantage de la compétence d'un autre organisme public ou qui est relative à un document produit par un autre organisme public ou pour son compte, le responsable doit, dans le délai prévu par le premier alinéa de l'article 47, indiquer au requérant le nom du Protecteur du citoyen compétent et celui du responsable de l'accès aux documents de cet organisme, et lui donner les renseignements prévus par l'article 45 ou par le deuxième alinéa de l'article 46, selon le cas.

Lorsque la demande est écrite, ces indications doivent être communiquées par écrit.

[33] C'est avec raison que le responsable de l'accès a, dans la réponse du 18 avril 2006, refusé de communiquer au demandeur une liasse de documents provenant de la Commission des normes du travail<sup>14</sup>. Puisqu'il a informé le demandeur du nom du responsable de l'accès de cette dernière, il s'est acquitté de son obligation conformément à l'article 48 de la Loi sur l'accès. Sa décision à ce sujet n'a pas non plus à être révisée. Le demandeur peut, concernant ces documents, s'adresser à la Commission des normes du travail qui traitera cette demande en pleine connaissance de cause en vertu de la Loi sur l'accès.

[34] Finalement, la Loi sur l'accès prévoit qu'une personne a le droit d'obtenir communication des renseignements personnels la concernant à l'exception de ceux dont la divulgation révélerait un renseignement personnel concernant une autre personne :

83. Toute personne a le droit d'être informée de l'existence, dans un fichier de renseignements personnels, d'un renseignement nominatif la concernant. Elle a le droit de recevoir communication de tout renseignement nominatif la concernant.

[...]

88. Sauf dans le cas prévu par le paragraphe 4<sup>o</sup> de l'article 59, un organisme public doit refuser de donner communication à une personne d'un renseignement

---

<sup>14</sup> Réponse du 18 avril 2006, p. 7, point 2.

nominatif la concernant lorsque sa divulgation révélerait vraisemblablement un renseignement nominatif concernant une autre personne physique ou l'existence d'un tel renseignement, à moins que cette dernière n'y consente par écrit.

[35] La confidentialité des renseignements personnels est énoncée aux articles 53 et 59 de la Loi sur l'accès alors que les articles 54 et 56 en circonscrivent le sens :

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

1° leur divulgation est autorisée par la personne qu'ils concernent; si cette personne est mineure, l'autorisation peut également être donnée par le titulaire de l'autorité parentale;

2° ils portent sur un renseignement obtenu dans l'exercice d'une fonction d'adjudication par un organisme public exerçant des fonctions quasi judiciaires; ils demeurent cependant confidentiels si l'organisme les a obtenus alors qu'il siégeait à huis-clos ou s'ils sont visés par une ordonnance de non-divulgation, de non-publication ou de non-diffusion.

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

[...]

56. Le nom d'une personne physique n'est pas un renseignement nominatif, sauf lorsqu'il est mentionné avec un autre renseignement la concernant ou lorsque sa seule mention révélerait un renseignement nominatif concernant cette personne.

[...]

59. Un organisme public ne peut communiquer un renseignement nominatif sans le consentement de la personne concernée.

[...]

[36] La preuve démontre que les informations recueillies par le Protecteur du citoyen ne sont pas obtenues « [...] dans l'exercice d'une fonction d'adjudication par un organisme public exerçant des fonctions quasi judiciaires [...] » au sens de l'article 53 de la Loi. Ces informations ont été obtenues dans le cadre de démarches faites privément, comme le prévoit l'article 24 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen* :

24. L'intervention du Protecteur du citoyen est conduite privément.  
Elle peut comporter une enquête s'il le juge à propos.

[37] Les autres renseignements dont l'accès a été refusé au demandeur sont des renseignements personnels concernant d'autres personnes physiques que le demandeur ou qui permettent de les identifier. Il s'agit des noms et coordonnées de tiers ainsi que des dates de vacances ou d'opinions<sup>15</sup> de délégués du Protecteur du citoyen. Le Protecteur du citoyen ne peut les communiquer au demandeur à moins de consentement de ces personnes, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

[38] En terminant, le demandeur a attiré l'attention de la Commission sur un document dont le second paragraphe lui a été communiqué. À la lecture de ce paragraphe, il conclut que le premier paragraphe qui ne lui a pas été communiqué le concerne. Il s'agit du document identifié comme suit dans la réponse du Protecteur du citoyen :

- un courriel du 13 janvier 2005 de Vicky Langevin à Rita Baillargeon [...];<sup>16</sup>

[39] Bien que le second paragraphe porte à croire le contraire, les renseignements contenus au premier paragraphe de ce courriel ne concernent pas le demandeur. Il s'agit de renseignements, de la nature d'une opinion, qui n'ont, de toute évidence, pas été obtenus dans le cadre de l'intervention du Protecteur du citoyen. Cependant, ces renseignements concernent des personnes physiques autres que le demandeur, deux employés de l'organisme. Ils ne peuvent lui être communiqués en vertu des articles 53, 54 et 59 de la Loi sur l'accès.

---

<sup>15</sup> Voir notamment *X. c. Caisse de dépôt et placement du Québec*, C.A.I. n° 03 01 43, 7 juillet 2005, c. Boissinot; *X. c. Québec (Ministère de la Sécurité publique)*, C.A.I. no 04 06 86, 31 mai 2005, c. Constant.

<sup>16</sup> Réponse de l'organisme, p. 8.

[40] Finalement, la preuve démontre que le Protecteur du citoyen ne retrouve plus la cassette que le demandeur avait transmise à l'une de ses employées. La Commission ne peut donc lui ordonner de la lui remettre.

[41] En conclusion, je suis d'avis que le Protecteur du citoyen a refusé avec raison de communiquer les renseignements et documents en litige au demandeur. Sa décision n'a donc pas à être révisée.

**POUR CES MOTIFS, LA COMMISSION**

[42] **REJETTE** la demande de révision du demandeur.

**GUYLAINE HENRI**  
Commissaire

BEAUVAIS, TRUCHON  
(M<sup>e</sup> Jacque Reeves)  
Avocats du Protecteur du citoyen