

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

Dossier : 04 00 32

Date : Le 23 novembre 2006

Commissaire : M^e Jacques Saint-Laurent

X

Demandeur

c.

**Ministère de l'EMPLOI et de la
SOLIDARITÉ SOCIALE**

Organisme

DÉCISION

L'OBJET

DEMANDE DE RÉVISION EN MATIÈRE D'ACCÈS en vertu de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*¹.

[1] Le 3 novembre 2003, le demandeur s'adresse à la responsable de l'accès de l'organisme en précisant que sa démarche s'inscrit dans le cadre de l'appel qu'il a logé auprès de la Commission de la fonction publique le 5 mars 2002 concernant un concours de promotion auquel il a participé. Il demande d' « avoir une copie des correspondances entre la Commission de la fonction publique et le

¹ L.R.Q., c. A-2.1, ci-après appelée « Loi sur l'accès ».

Ministère ». À l'époque, le Ministère était désigné sous le nom de ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille.

[2] Le 24 novembre 2003, l'organisme informe le demandeur (O-4) qu'il sera nécessaire de prolonger d'une période de 10 jours le délai pour répondre à sa demande d'accès.

[3] La preuve à cet égard a été présentée par l'organisme à l'occasion d'une réouverture d'enquête tenue par conférence téléphonique le 17 novembre 2006.

[4] Le 2 décembre 2003, la responsable de l'accès de l'organisme répond à la demande d'accès du demandeur en lui communiquant trois lettres dont certaines parties ont été masquées.

[5] Il s'agit d'une lettre du 12 septembre 2003 (O-1) adressée au demandeur par le Directeur de la vérification et des enquêtes de la Commission de la fonction publique, une lettre du 30 septembre 2003 (O-2) adressée à la Commission de la fonction publique par un membre de la Direction des ressources humaines de l'organisme et une lettre du 7 octobre 2003 (O-3) adressée au dirigeant de l'organisme par le président de la Commission de la fonction publique.

[6] La responsable de l'accès précise dans sa réponse que les renseignements portant sur d'autres personnes physiques ainsi que les avis et les recommandations apparaissant aux lettres en question ont été masqués sur la base des articles 37 et 53 de la Loi sur l'accès.

[7] Le 19 décembre 2003, le demandeur s'adresse à la Commission d'accès à l'information (la Commission) pour demander la révision de la décision de la responsable de l'accès. Il soumet que la décision de masquer les renseignements apparaissant aux lettres qui lui ont été communiquées lui paraît abusive. Tenant compte des exigences de l'article 16 de la Loi sur l'accès et de la *Loi sur les archives*², il s'étonne que des documents soient manquants. Il demande donc à la Commission d'intervenir pour lui permettre « d'avoir accès aux copies intégrales de toutes les correspondances échangées entre le Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille et la Commission de la fonction publique relativement à l'enquête de celle-ci réalisée à la suite de mon appel. »

² L.R.Q., c. A-21.1

L'AUDIENCE

[8] L'audience a lieu à Gaspé, le 18 octobre 2006. Le demandeur est présent. L'organisme est représenté par M^e Jean-Pierre Roy. Il est accompagné de M. Chadi Wazen, conseiller en accès, qui représente la responsable de l'accès de l'organisme, et de M. Jean Rhéaume.

[9] Le procureur de l'organisme fait d'abord entendre M. Chadi Wazen. Le témoin a personnellement traité la demande d'accès du demandeur, à la demande de la responsable de l'accès de l'organisme, M^{me} Pierrette Brie.

[10] Les recherches effectuées au bureau du sous-ministre pour retrouver les documents demandés ont permis d'identifier trois lettres correspondant à la demande.

[11] Le témoin précise qu'aucune recherche particulière n'a été effectuée à ce moment-là pour retrouver les autres documents qui auraient été perdus ou détruits. La Commission de la fonction publique a tenu son enquête malgré la disparition de ces documents.

[12] La version intégrale des trois lettres mentionnées précédemment est produite à titre confidentiel.

[13] Monsieur Wazen explique à la Commission, en référant à chacune des pages des lettres concernées, pourquoi différents passages ont été masqués.

[14] Pour ne pas dévoiler le contenu des passages élagués, le témoin se limite à me référer aux pages et paragraphes pertinents, en spécifiant pour chacun d'eux le motif de refus et l'article de la Loi concerné. Je reviendrai de façon plus explicite sur les renseignements qui ont été extraits.

[15] Le procureur de l'organisme fait ensuite entendre M. Jean Rhéaume, conseiller en gestion de la main-d'œuvre pour l'organisme.

[16] Monsieur Rhéaume n'a pas personnellement été impliqué dans le concours qui a amené le demandeur à faire une demande d'accès. Par contre, il a assumé le suivi du traitement des dossiers relatifs à ce concours, suite au départ du conseiller qui en était responsable initialement, M. Mills. Par exemple, M. Rhéaume a été directement impliqué au moment de l'enquête de la Commission de la fonction publique. Il s'est notamment chargé de retracer les documents pertinents et de les remettre à la Commission de la fonction publique.

[17] Monsieur Rhéaume précise qu'à l'époque, deux concours ont été tenus. Il y eut un concours de promotion ainsi qu'un concours de recrutement. L'appel logé

par le demandeur auprès de la Commission de la fonction publique concerne le concours de promotion.

[18] Ce concours a été subséquemment annulé puisqu'aucune personne n'a pu être inscrite sur la liste de déclaration d'aptitudes. Dans ces circonstances, la Commission de la fonction publique a clos le dossier de l'appel logé par le demandeur.

[19] Par contre, à la suite d'une recommandation en ce sens, la Commission de la fonction publique a tenu une enquête en vertu de l'article 115 de la *Loi sur la fonction publique*³.

[20] Le témoin explique que les trois lettres qui ont été communiquées au demandeur ont été échangées entre l'organisme et la Commission de la fonction publique dans le cadre de l'enquête en question et non pas à l'égard de la plainte formulée par le demandeur concernant le concours de promotion.

[21] Monsieur Rhéaume précise qu'au moment où le demandeur a présenté sa demande d'accès le 3 novembre 2003, aucune décision n'avait été rendue par la Commission de la fonction publique dans le cadre de l'enquête tenue en vertu de l'article 115.

[22] Interrogé sur les documents qui n'ont pu être retrouvés, M. Rhéaume précise, premièrement, que les notes préparatoires aux entrevues ne sont pas conservées. Plus tard, dans son témoignage, il précisera que ces documents sont purement et simplement détruits par le personnel administratif au moment du classement du dossier.

[23] Deuxièmement, M. Rhéaume mentionne qu'il ne peut pas s'expliquer pourquoi l'offre de service du demandeur n'est plus au dossier. Il précise que des recherches exhaustives dans tous les classeurs ont été effectuées mais sans succès. En réponse aux questions du demandeur, le témoin ajoute que malgré toutes ces démarches, le document demeure malheureusement introuvable.

[24] Il en est de même pour les notes d'entrevue d'un des membres du comité de sélection. Seulement les notes d'entrevue de trois des quatre membres ont été retrouvées. Le témoin n'est pas en mesure de préciser à quel membre du comité de sélection les notes d'entrevue manquantes se rapportent.

[25] Monsieur Jean Rhéaume précise également qu'il faut distinguer les notes d'entrevue prises par chacun des membres du comité de sélection à l'égard de la candidature du demandeur, des notes d'entrevue concernant d'autres candidats. Il

³ L.R.Q., c. F-3.1.1.

soumet qu'il faut également distinguer ces notes d'entrevue, prises par les membres du comité de sélection, des notes personnelles qu'aurait pu prendre le demandeur au moment de l'entrevue. Il rappelle que les notes d'entrevue manquantes concernent la candidature du demandeur et qu'il s'agit des notes d'un des membres du comité de sélection.

[26] Le demandeur a été assermenté. Il n'a pas souhaité rendre un témoignage particulier sur les faits. À l'occasion des témoignages de MM. Wazen et Rhéaume, il a pris soin de poser des questions qui lui paraissaient nécessaires pour apporter des précisions ou les distinctions requises dans les circonstances.

[27] Invité à témoigner plus spécifiquement, le demandeur a simplement mentionné qu'il souhaitait soumettre ses arguments.

Arguments de l'organisme

[28] Le procureur de l'organisme invite la Commission à constater que certains passages des lettres transmises au demandeur contiennent des renseignements personnels au sens de l'article 53 de la Loi sur l'accès. Il rappelle que, dans ces circonstances, il y a obligation de masquer les renseignements en question.

[29] Le procureur ajoute que l'article 88 de la Loi sur l'accès doit également trouver application. Selon lui, même s'il s'agit de donner accès au demandeur à ses propres renseignements personnels, il faut appliquer l'article 88 à l'égard des renseignements personnels qui concernent des tiers, le cas échéant.

[30] Pour ce qui est des renseignements administratifs, le procureur de l'organisme soumet que les passages qui ont été masqués contiennent des avis et des recommandations qui peuvent être gardés confidentiels en vertu de l'article 37 de la Loi sur l'accès.

[31] Il réfère la Commission aux commentaires de M^e Raymond Doray⁴, plus spécialement à la section relative aux avis et recommandations dans la rubrique portant sur l'article 37. Il réfère également à deux décisions de la Cour du Québec. Selon le procureur, la décision de principe a été rendue en 1991 dans l'affaire de *Marcel Deslauriers c. le Sous-ministre de la Santé et des Services sociaux*⁵. Cette jurisprudence a été reprise en 1998 dans *Ville de Rimouski c. Syndicat national des employés municipaux (manuels) de Rimouski*⁶.

⁴ Raymond DORAY et François CHARRETTE, *Accès à l'information : loi annotée : jurisprudence, analyse et commentaires*, Cowansville, Éditions Y. Blais, 2001, p. II / 37-1.

⁵ [1991] C.A.I. 311.

⁶ [1998] C.A.I. 525.

[32] Le procureur de l'organisme soumet qu'il ne faut pas interpréter l'article 37 de la Loi sur l'accès en se référant uniquement au sens des mots définis par le dictionnaire. Il explique que la Commission doit tenir compte de la finalité de la Loi, notamment de la confidentialité des positions prises par ceux qui ont pour fonction de conseiller ou d'influencer les décideurs.

[33] Le procureur de l'organisme rappelle que la responsable de l'accès a bien fait son travail, tenant compte que le processus d'enquête de la Commission de la fonction publique n'était pas terminé. La responsable de l'accès s'en est tenue au maintien de la confidentialité des avis et des recommandations alors que les analyses ont été communiquées.

Arguments du demandeur

[34] Le demandeur a présenté deux arguments à la Commission. Premièrement, il rappelle qu'il connaît le nom de toutes les personnes qui pourraient être impliquées dans l'affaire. Il prétend que si l'organisme lui communique des renseignements personnels relatifs à ces personnes, il n'apprendra rien de nouveau puisqu'il les connaît déjà.

[35] Son deuxième argument concerne les avis et les recommandations. Il soumet que la Commission de la fonction publique n'a pas exprimé d'avis ou de recommandation mais, simplement, des commentaires.

[36] À ce sujet, il réfère à la lettre que lui a fait parvenir la Commission de la fonction publique le 12 septembre 2003, à l'avant-dernier paragraphe qui se lit comme suit :

« La Commission adresse ce jour des commentaires spécifique au Ministère concernant certains aspects du concours visé, dont notamment ceux évoqués à la présente. »

[37] Comme il l'avait fait dans ses communications écrites, le demandeur rappelle à la Commission l'impact significatif pour lui résultant du non-respect par l'organisme des règles relatives à la tenue de concours. Il veut savoir ce qui s'est passé pour qu'une situation aussi dommageable se produise.

[38] En réplique, le procureur de l'organisme précise que les renseignements personnels doivent être gardés confidentiels, non pas simplement parce qu'ils

permettent d'identifier des tiers, mais également parce qu'ils permettent de faire un lien avec d'autres informations confidentielles, relatives à ces tiers.

[39] Quant à l'utilisation du mot « commentaires » dans la lettre de la Commission de la fonction publique du 12 septembre 2003, le procureur de l'organisme insiste sur le fait que les mots doivent être interprétés dans le contexte de la situation concernée. Selon lui, tenant compte des circonstances, le mot « commentaires » doit être interprété comme comprenant des avis ou des recommandations. Il rappelle qu'il s'agit d'un mot très général.

LA DÉCISION

[40] La Commission doit considérer trois questions pour disposer de la demande de révision présentée par le demandeur :

- La Commission est-elle en mesure d'intervenir concernant les documents qui auraient été perdus ou détruits ?
- Les renseignements qui ont été extraits des lettres communiquées au demandeur le 2 décembre 2003 sont-ils des renseignements personnels confidentiels au sens de l'article 53 de la Loi sur l'accès ?
- Les renseignements qui ont été extraits des lettres communiquées au demandeur le 2 décembre 2003 sont-ils des avis ou des recommandations que l'organisme peut refuser de communiquer en vertu de l'article 37 de la Loi sur l'accès ?

[41] Les documents qui ont été perdus ou détruits sont les notes préparatoires aux entrevues, les notes d'entrevue d'un des membres du comité de sélection et l'offre de services présentée par le demandeur dans le cadre du concours de promotion.

[42] La preuve prépondérante démontre qu'à la date de la demande d'accès, l'organisme ne détenait pas ces documents. Le témoignage de M. Jean Rhéaume est clair. Les notes préparatoires à l'entrevue ne sont pas conservées. Elles ont été détruites dans le cadre du processus administratif normal. Concernant les notes d'entrevue d'un des membres du comité de sélection et l'offre de services présentée par le demandeur, le témoin affirme qu'il ne s'explique pas pourquoi ces documents sont manquants tout en précisant que malgré ses démarches, il a été impossible de les retracer.

[43] Le témoignage de M. Jean Rhéaume est corroboré par le directeur des ressources humaines de l'époque, M. Jacques Godbout, lorsqu'il écrit au

demandeur le 30 septembre 2003 en déplorant que certains documents n'aient pu être retrouvés tout en soulignant que l'organisme ne les détient plus.

[44] Par ailleurs, les démarches de la Commission de la fonction publique pour avoir accès à un dossier complet n'ont pas donné davantage de résultat. Ce dossier a été traité par la Commission de la fonction publique malgré l'absence de ces documents.

[45] Tenant compte de la preuve, je constate qu'à la date de la demande d'accès, l'organisme ne détenait plus les notes préparatoires à l'entrevue, les notes d'entrevue d'un des membres du comité de sélection et l'offre de services présentée par le demandeur dans le cadre du concours de promotion.

[46] Ainsi, j'en viens à la conclusion que la réponse de l'organisme est conforme aux exigences de la Loi sur l'accès. L'article 1 prévoit que le droit d'accès porte sur les documents détenus par l'organisme, ce qui n'est pas le cas pour les documents précités.

1. La présente loi s'applique aux documents détenus par un organisme public dans l'exercice de ses fonctions, que leur conservation soit assurée par l'organisme public ou par un tiers.

Elle s'applique quelle que soit la forme de ces documents: écrite, graphique, sonore, visuelle, informatisée ou autre.

[47] Par ailleurs, il s'agit de considérer la demande d'accès présentée par le demandeur, en fonction du principe général d'accès aux documents des organismes publics, consacré par l'article 9 de la Loi sur l'accès, tenant compte de certaines restrictions, le cas échéant.

9. Toute personne qui en fait la demande a droit d'accès aux documents d'un organisme public.

Ce droit ne s'étend pas aux notes personnelles inscrites sur un document, ni aux esquisses, ébauches, brouillons, notes préparatoires ou autres documents de même nature.

[48] À ce sujet, l'organisme soumet que les renseignements personnels ne peuvent pas être communiqués au demandeur en l'absence du consentement des personnes concernées, vu les règles impératives de l'article 53 de la Loi sur l'accès.

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.

[49] J'ai examiné le texte intégral des lettres du 12 septembre, du 30 septembre et du 7 octobre 2003 communiquées, en partie, au demandeur.

[50] La lettre du 12 septembre 2003 contient effectivement certains renseignements factuels qui répondent à la définition de renseignements personnels. Les mêmes renseignements sont inscrits dans la lettre du 7 octobre 2003 adressée à M. André Trudeau, sous-ministre de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, par le président de la Commission de la fonction publique, M. Gilles R. Tremblay. Même s'il s'agit de renseignements factuels, ces faits se rapportent à une personne physique. Si le texte qui a été masqué était communiqué, il permettrait d'identifier la personne concernée et de connaître les renseignements qui se rapportent à elle.

[51] Dans ces circonstances, je n'ai pas d'hésitation à conclure que les passages suivants des lettres du 12 septembre 2003 et du 7 octobre 2003 doivent demeurer confidentiels, en vertu de l'article 53 de la Loi sur l'accès. Il s'agit des deux premiers extraits qui ont été masqués au 4^e paragraphe de la page 2 de la lettre du 12 septembre 2003 ainsi que les deux mêmes extraits qui ont été masqués dans le 2^e paragraphe de la page 2 de la lettre du 7 octobre 2003. Le 3^e extrait de ce paragraphe sera discuté ultérieurement.

[52] En outre, le principe général d'accès de l'article 9 est appliqué en tenant compte des différentes restrictions énoncées aux articles 18 à 41 de la Loi sur l'accès.

[53] Dans la sous-section 5 « Renseignements ayant des incidences sur les décisions administratives ou politiques », l'article 37 prévoit que :

37. Un organisme public peut refuser de communiquer un avis ou une recommandation

faits depuis moins de dix ans, par un de ses membres, un membre de son personnel, un membre d'un autre organisme public ou un membre du personnel de cet autre organisme, dans l'exercice de leurs fonctions.

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

[54] L'organisme soumet que les commentaires qui ont été extraits des lettres du 12 septembre, du 30 septembre et du 7 octobre 2003, échangés entre les représentants de la Commission de la fonction publique et l'organisme, sont des avis ou des recommandations au sens de l'article 37 précité.

[55] D'abord, concernant la lettre du 12 septembre 2003, le dernier paragraphe de la page 2 a été masqué. Le représentant de la Commission de la fonction publique s'adresse, à ce moment-là, au directeur des ressources humaines du ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille. Il exprime son point de vue concernant l'administration du concours de recrutement par l'organisme.

[56] À l'examen de ces commentaires, il appert clairement que l'auteur exprime son avis, en relatant certains faits qui sont à l'origine de ses remarques.

[57] J'en viens donc à la conclusion que l'organisme est justifié de refuser la communication du dernier paragraphe de la page 2 de la lettre du 12 septembre 2003.

[58] Concernant la lettre du 30 septembre 2003, le 1^{er} paragraphe de la page 2 a été masqué. Selon moi, ce texte de quatorze lignes comprend deux parties. La 1^{ère} partie correspond à la 1^{ère} phrase de cinq lignes. La 2^e partie correspond au reste du paragraphe.

[59] Dans cette lettre, le directeur des ressources humaines du ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille s'adresse au directeur de la vérification des enquêtes de la Commission de la fonction publique. Pour la 1^{ère} phrase, il fait état d'une pratique courante dans le processus d'évaluation des candidats dans le cadre de la tenue de concours. Cette 1^{ère} phrase ne contient, selon moi, aucun avis ou recommandation. Au contraire, elle reprend, d'un point de vue factuel, des éléments traités dans la lettre du 12 septembre 2003.

[60] Par contre, le reste du paragraphe doit, selon moi, demeurer confidentiel. Il s'agit de l'avis du directeur des ressources humaines du ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille concernant les sujets abordés par la Commission de la fonction publique.

[61] Comme le mentionne la jurisprudence citée par le procureur du ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, l'organisme demeure libre de suivre ou non les avis ou les conseils formulés par un membre de son personnel de direction. Pour préserver cette discrétion, ces documents peuvent demeurer confidentiels.

[62] Ainsi, l'organisme est justifié de refuser l'accès à la 2^e partie du 1^{er} paragraphe de la page 2 de la lettre du 30 septembre 2003, débutant par « Nous comprenons ». Toutefois, la 1^{ère} phrase est accessible.

[63] Enfin, concernant la lettre du 7 octobre 2003, plusieurs passages de la page 2 ont été masqués. Le procureur de l'organisme soumet que les passages qui ont été masqués contiennent des avis ou des recommandations auxquels l'accès peut être refusé, conformément à l'article 37 de la Loi sur l'accès.

[64] Le procureur de l'organisme rappelle à la Commission que les travaux effectués par la Commission de la fonction publique l'ont été dans le cadre de l'article 115 de la *Loi sur la fonction publique*. Il souligne à ce sujet que dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont confiés par cet article, la Commission de la fonction publique a justement le pouvoir de formuler des recommandations.

[65] Au moment du délibéré, je me suis interrogé sur la nature du geste posé par le président de la Commission de la fonction publique lorsqu'il écrit au sous-ministre en titre pour lui communiquer les résultats de l'enquête qui a été effectuée. Pour certains passages, le texte semble exprimer une décision.

[66] Par contre, l'article 115 de la *Loi sur la fonction publique* est très clair. La Commission de la fonction publique peut formuler des recommandations.

[67] Par ailleurs, les commentaires du président de la Commission de la fonction publique n'ont pas pour effet de contraindre l'organisme. Le Ministère conserve la possibilité d'intervenir, comme il l'entend, en fonction des circonstances propres à chaque cas⁷.

[68] Appliquant ces principes aux passages qui ont été masqués, il appert que la lettre du 7 octobre 2003 reprend des commentaires formulés le 12 septembre

⁷ *Boucher c. Ville de Gatineau*, [1989] C.A.I. 265.

2003. Il s'agit de commentaires qui ont été masqués par l'organisme et pour lesquels j'en suis venu à la conclusion qu'il était justifié de ne pas autoriser l'accès. Pour ces passages faisant partie des 2^e et 3^e paragraphes de la page 2 de la lettre du 7 octobre 2003, j'en viens à la même conclusion, pour les mêmes motifs.

[69] Par ailleurs, le texte masqué au 1^{er} paragraphe de la page 2 de la lettre du 7 octobre 2003 constitue, à mon avis, un avis exprimé par son auteur. Il en est de même pour la formulation utilisée au paragraphe 3 de la même page.

[70] Enfin, le 4^e paragraphe de la page 2 de la lettre du 7 octobre 2003 est une recommandation du président de la Commission de la fonction publique adressée au sous-ministre du ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille. Considérant l'article 37 de la Loi sur l'accès, il n'y a pas lieu de réviser la décision de l'organisme de masquer certains passages de la page 2 de la lettre du 7 octobre 2003.

POUR CES MOTIFS, LA COMMISSION :

ACCUEILLE en partie la demande de révision;

ORDONNE à l'organisme de communiquer la 1^{ère} phrase du 1^{er} paragraphe de la page 2 de la lettre du 30 septembre 2003;

REJETTE la demande de révision quant au reste.

JACQUES SAINT-LAURENT
Président

M^e Jean-Pierre Roy
Procureur de l'organisme