

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

Dossier : 03 15 69

Date : 27 juillet 2005

Commissaire : M^e Hélène Grenier

X

Demanderesse

c.

CENTRE JEUNESSE DE MONTRÉAL

Organisme

DÉCISION PRÉLIMINAIRE

OBJET

DEMANDE DE RÉVISION EN MATIÈRE DE RECTIFICATION D'UN RAPPORT D'EXPERTISE MÉDICALE; OBJECTION RELATIVE À LA COMPÉTENCE DE LA COMMISSION.

[1] La demanderesse s'est adressée à l'organisme le 30 juillet 2003 pour obtenir la rectification d'un rapport d'expertise médicale qui la concerne. Elle requiert le retrait de tous les renseignements contenus dans ce rapport à l'exception de ceux qui constituent le paragraphe introductif et le paragraphe intitulé « *Les conclusions* »; à son avis, les renseignements visés par sa demande de rectification sont strictement confidentiels et non nécessaires à la gestion de son dossier par l'organisme.

[2] Le 29 août 2003, la représentante syndicale de la demanderesse présente à la Commission une demande de révision « *en vertu des dispositions prévues à l'article 135 de la Loi sur l'accès* ». La représentante appuie cette demande sur le

refus de l'organisme d'acquiescer à la demande de rectification du 30 juillet 2003. Elle relate que la demanderesse s'est soumise à une évaluation médicale exigée par l'organisme, qui est son employeur, dans le cadre d'un suivi administratif de son absence pour invalidité. Elle ajoute que la demanderesse a été évaluée par un spécialiste (Dr Guérin) désigné par l'organisme et qu'elle a autorisé ce spécialiste à communiquer son rapport d'expertise à un médecin (Dr Léger) également désigné par l'organisme. La représentante indique que l'organisme, par l'entremise d'une technicienne de sa direction des ressources humaines, a par la suite communiqué un exemplaire de ce rapport intégral à la demanderesse. Elle précise que la demanderesse a requis la rectification du rapport d'expertise parce qu'elle n'en a pas autorisé l'accès à la direction des ressources humaines de l'organisme. La représentante syndicale signe la demande de révision qu'elle dit soumettre au nom de la demanderesse.

[3] Le 26 octobre 2004, la Commission constate qu'elle n'est pas saisie d'une demande de révision valable. Le 4 novembre 2004, la demanderesse soumet sa demande de révision et confirme les affirmations faites par sa représentante syndicale le 29 août 2003; elle demande aussi à la Commission de la relever de son défaut de présenter sa demande de révision dans le délai prévu par l'article 135 de la *Loi sur l'accès*.

[4] Le 18 novembre 2004, la Commission relève la demanderesse de son défaut. Elle autorise aussi les avocats des parties à procéder à une date ultérieure à celle qui avait été fixée (22 novembre 2004) concernant l'objection préliminaire relative à la compétence de la Commission.

[5] La Commission accepte par la suite de recevoir, comme le proposent les avocats des parties, leurs observations écrites selon un échéancier déterminé. Les dernières observations concernant la compétence de la Commission sont reçues le 3 mai 2005. Les observations des parties sont, dans leur substance, ci-après résumées.

OBSERVATIONS

i) de l'organisme

[6] Le contexte factuel est, pour l'essentiel, décrit dans la demande de révision adressée à la Commission : la demanderesse s'est soumise à une évaluation médicale exigée par l'organisme dans le cadre d'un suivi administratif de son absence pour invalidité; elle a par la suite exigé que le rapport de l'expert, communiqué dans son intégralité à l'organisme et détenu par lui, soit, pour

l'essentiel, masqué. L'organisme refuse d'acquiescer à cette demande de rectification.

[7] Le litige résulte expressément de la convention collective de travail applicable et constitue un cas très clair où l'interprétation, l'application, l'administration ou la possible inexécution d'une convention collective est en jeu. Le litige, qui survient dans un contexte d'emploi, relève de la compétence exclusive de l'arbitre de grief¹. Dans l'exercice de sa compétence exclusive, l'arbitre de grief peut, en vertu du *Code du travail*², interpréter et appliquer la *Loi sur l'accès* dans la mesure où il sera nécessaire de le faire pour décider.

[8] L'arbitre de grief a le droit d'appliquer des lois autres que des lois du travail lorsque l'essence du litige et le contexte factuel s'y prêtent, et ce, même s'il s'agit de lois fondamentales ou quasi constitutionnelles³.

[9] La Commission n'est conséquemment pas compétente pour entendre et trancher le litige qui lui est soumis et dont elle doit se dessaisir; elle doit céder sa place à un décideur reconnu comme étant le spécialiste au sens de la loi en matière de relations de travail.

[10] Les renseignements personnels visés par la demande de rectification ont été obtenus par l'organisme en application des dispositions de la convention collective. Dans son essence même, le litige découle de l'interprétation et de l'application de cette convention; il est donc du ressort exclusif de l'arbitre de grief d'interpréter et d'appliquer la convention collective, ce, à la lumière de la loi si nécessaire.

[11] La convention collective applicable prévoit, en plus des droits généraux de la direction, des modalités de contrôle du régime d'assurance-salaire; ces modalités détaillées sont les suivantes :

23.22 Le versement des prestations payables tant à titre de jours de maladie qu'à titre d'assurance-salaire est effectué directement par l'employeur, mais subordonné à la présentation par la personne salariée des pièces justificatives raisonnablement exigibles.

La personne salariée a droit au remboursement du coût exigé par le

¹ *Code du travail*, L.R.Q., c. C-27, articles 1f) et 100; *Weber c. Ontario*, [1995] 2 R.C.S. 929.

² Article 100.12.

³ *Commission d'accès à l'information c. Hydro-Québec* [2003] R.J.Q. 3098 (C.A.)

médecin pour toute demande de renseignement médicaux supplémentaires exigée par l'employeur.

La personne salariée a la responsabilité de s'assurer que toute pièce justificative est dûment complétée.

23.23 Quelle que soit la durée de l'absence, qu'elle soit indemnisée ou non et qu'un contrat d'assurance soit souscrit ou non aux fins de garantir le risque, l'employeur ou bien l'assureur ou l'organisme gouvernemental choisi par la partie patronale comme représentant de l'employeur à cette fin peut vérifier le motif de l'absence et contrôler tant la nature que la durée de l'invalidité.

23.24 De façon à permettre cette vérification, la personne salariée doit aviser son employeur sans délai lorsqu'elle ne peut se présenter au travail en raison de maladie et soumettre promptement les pièces justificatives requises visées au paragraphe 23.22. L'employeur ou son représentant peut exiger une déclaration de la personne salariée ou de son médecin traitant sauf dans le cas où, en raison des circonstances, aucun médecin n'a été consulté. Il peut également faire examiner la personne salariée relativement à toute absence, auquel cas il en informe le syndicat par écrit en même temps que la personne salariée, le coût de l'examen n'étant pas à la charge de la personne salariée et les frais de déplacement raisonnablement encourus sont remboursés selon les dispositions de la convention collective.

23.25 La vérification peut être faite sur base d'échantillonnage de même qu'au besoin lorsque compte tenu de l'accumulation des absences l'employeur le juge à propos. Advenant que la personne salariée ait fait une fausse déclaration ou

que le motif de l'absence soit autre que la maladie de la personne salariée, l'employeur peut prendre les mesures disciplinaires appropriées.

[12] La convention collective confère à l'organisme le pouvoir de vérifier les motifs d'une absence, de contrôler la durée de l'invalidité d'une personne salariée et de faire expertiser une personne salariée qui s'absente pour raison d'invalidité.

[13] La demanderesse est une personne salariée de l'organisme et elle s'est absentée de son travail pour motif d'invalidité. Compte tenu de la nature de ce travail, l'organisme était justifié de référer la demanderesse à un expert afin de s'assurer de sa capacité d'accomplir ses tâches. La demanderesse a par la suite pris connaissance du rapport d'expertise et exigé le retrait de tous les chapitres de ce rapport à l'exception de la description du but de l'expertise et des conclusions.

[14] En vertu du pouvoir de contrôle et de gérance prévu dans la convention collective, l'organisme a vérifié la capacité de travailler de la demanderesse en exigeant qu'elle se soumette à une expertise médicale. L'examen du contexte factuel dans lequel le litige est né indique clairement que l'essence du litige relève de l'application et de l'interprétation de la convention collective. Le litige a pris naissance à la suite de l'expertise exigée par l'organisme dans le cadre de l'application de la convention collective.

[15] L'organisme a consigné le rapport d'expertise au dossier de la demanderesse, dossier dont le contenu est régi par la convention collective. La demanderesse ne met pas en cause le droit de l'organisme d'obtenir et de conserver le rapport d'expertise; elle conteste le droit de l'organisme d'en détenir l'intégralité.

[16] La convention collective traite du droit de l'organisme de faire expertiser une personne salariée qui s'absente pour motif d'invalidité; elle prévoit aussi le contenu du dossier de la personne salariée. Le champ d'application de cette convention collective couvre tous les aspects de l'essence du litige, tant en ce qui concerne la communication que la conservation des renseignements.

[17] Dans l'affaire *Commission d'accès à l'information c. Hydro-Québec*⁴, la Cour d'appel a précisé que les articles 168 et 169 de la *Loi sur l'accès* ne

⁴ [2003] R.J.Q. 3098 à 3103.

confèrent pas à la Commission une compétence exclusive par rapport à l'arbitre de grief.

[18] Le contexte factuel est entièrement relié à l'application de la convention collective. La question de savoir si la juridiction de la Commission et celle de l'arbitre de grief sont concurrentes⁵ ne se pose conséquemment pas. De plus, la demande de rectification adressée à l'organisme ne présente pas de difficulté technique rendant difficile l'accès à l'arbitrage.

ii) De la demanderesse

[19] La demanderesse exige que l'expertise médicale transmise à l'organisme ne contienne que les seuls renseignements pertinents à la gestion de son dossier d'invalidité.

[20] Il faut se demander si le législateur a voulu que le litige, considéré dans son essence, et non de façon formaliste, soit du ressort exclusif de l'arbitre. Il faut examiner les compétences respectives des organismes dans leur champ spécialisé. Il faut rechercher la plus grande adéquation entre la loi applicable et l'essence du litige.

[21] La *Loi sur l'accès* confère à la Commission une compétence exclusive en matière de révision des décisions prises par les organismes publics :

122. La Commission a pour fonction d'entendre, à l'exclusion de tout autre tribunal, les demandes de révision faites en vertu de la présente loi.

La Commission exerce également les fonctions qui lui sont attribuées par la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé (chapitre P-39.1).

[22] Cette exclusivité renforce le fait que l'on se doive de privilégier la compétence de la Commission à celle de l'arbitre de grief comme l'a majoritairement décidé la Cour suprême dans l'arrêt *Charrette*⁶ : « ...une appréciation judiciaire de la « nature essentielle » du litige ne doit pas l'emporter sur l'intention manifeste du législateur... ».

⁵ *Québec (Commission des droits de la personne et de la jeunesse) c. Québec (procureur général)* [2004] 2 R.C.S. 185 («Affaire Morin»).

⁶ *Québec (Procureur général) c. Québec (Tribunal des droits de la personne)* [2004] CSC 40.

[23] L'intention du législateur est manifeste : la Commission entend, à l'exclusion de tout autre tribunal, les demandes de révision faites en vertu de la *Loi sur l'accès*.

[24] L'économie de la *Loi sur l'accès* quant aux rôle, fonctions et pouvoirs de la Commission, fait état de la plus grande adéquation entre le tribunal et le présent litige qui est relatif aux renseignements personnels.

[25] Les droits d'appel limités témoignent de l'intention du législateur de conférer à la Commission un rôle-clé dans la mise en œuvre des droits fondamentaux liés aux renseignements personnels.

[26] La compétence exclusive de l'arbitre est prévue par l'article 100 du *Code du travail* qui stipule que tout grief, c'est-à-dire, toute mésentente relative à l'interprétation ou à l'application d'une convention collective, doit être soumis à l'arbitrage. Ainsi, seul le grief est attributif de compétence pour l'arbitre; en vertu de l'article 100.12 de ce code, l'arbitre peut, dans l'exercice de ses fonctions, interpréter et appliquer une loi ou un règlement dans la mesure où il est nécessaire de le faire pour décider d'un grief. La compétence exclusive de l'arbitre de grief s'étend directement aux rapports collectifs de travail et, accessoirement, aux lois du travail et aux lois des droits de la personne.

[27] La *Loi sur l'accès* confère une compétence exclusive à la Commission; cette loi n'est pas attributive de compétence pour l'arbitre de grief. À l'égard du litige, la compétence de la Commission est exclusive alors que celle de l'arbitre de grief est accessoire.

[28] L'essence du litige ne repose pas sur une interprétation ou une application de la convention collective. Le législateur a constitué la Commission pour qu'elle se prononce précisément sur les faits qui sont à la base du litige.

[29] Le litige porte sur l'accessibilité, à l'ensemble de la direction des ressources humaines de l'organisme, de la totalité du rapport d'expertise du Dr Guérin ainsi que sur la conservation de l'intégralité de ce rapport au dossier personnel de la demanderesse.

[30] L'essence du litige porte sur le droit à la vie privée de la demanderesse et sur l'accès à des renseignements personnels confidentiels qui la concernent. L'organisme a le droit de requérir un rapport d'expertise et d'y avoir accès. Le litige résulte du fait que le rapport d'expertise comprend des renseignements qui ne sont pas nécessaires à l'objet pour lequel ce rapport a été requis; cette

question se situe au cœur même de la compétence spécialisée de la Commission (articles 62 et 64 de la *Loi sur l'accès*).

[31] La convention collective ne permet pas à la demanderesse de faire valoir son droit à la rectification du rapport d'expertise qui la concerne. La *Loi sur l'accès* le prévoit spécifiquement (articles 89 et suivants) et confère à la Commission la compétence pour trancher, à l'exclusion de tout autre tribunal (article 122), un litige résultant de l'exercice de ce droit. La *Loi sur l'accès* ne comprend aucune disposition permettant d'attribuer cette compétence à un autre décideur.

[32] La Commission a été constituée pour se prononcer spécifiquement sur la question en litige et elle a l'habitude de traiter ce genre de question.

[33] Le litige présente une adéquation plus grande avec la compétence exclusive de la Commission qu'avec la compétence exclusive de l'arbitre de grief.

iii) de l'organisme, en réplique

[34] Une convention collective est en cause; c'est le contexte factuel du litige qui importe, non pas sa qualification juridique. Le contexte du litige est clairement et entièrement lié à la convention collective.

[35] La demanderesse invoque l'article 122 de la *Loi sur l'accès* qui accorde une compétence exclusive à la Commission. L'organisme invoque l'article 100 du *Code du travail* qui attribue une compétence exclusive à l'arbitre de grief; en regard de l'essence du litige, cette disposition est spécifique et peut mettre en échec une disposition d'ordre plus général.

[36] L'arbitre de grief a non seulement le pouvoir, mais aussi la responsabilité de mettre en œuvre et de faire respecter les droits et obligations substantiels prévus par les lois sur les droits de la personne et les autres lois sur l'emploi comme s'ils faisaient partie de la convention collective.

[37] Lorsque la demanderesse prétend que le rapport d'expertise comprend une série de renseignements non nécessaires à l'objet pour lequel ce rapport a été requis, elle consolide le lien existant entre le contexte factuel et la convention collective. L'examen de l'objet pour lequel ce rapport a été requis et celui de la nécessité du maintien de l'intégralité du rapport mettront en jeu au premier chef la relation employeur/employée que régit la convention collective applicable à l'organisme et à la demanderesse.

[38] La Commission doit suivre la décision de la Cour d'appel dans *Commission d'accès à l'information c. Hydro-Québec*⁷; elle n'est pas compétente pour trancher le litige.

DÉCISION

A) La preuve :

[39] Les avocats des parties ont pris le soin de compléter leurs observations en produisant des documents qu'ils ont respectivement choisis pour expliquer et précisément circonscrire le litige.

[40] La preuve démontre qu'un médecin expert a évalué la demanderesse en mars 2003, à la requête du médecin-conseil (Dr Léger, de Sécurimed inc.) de l'organisme et pour le compte de l'organisme.

[41] La preuve démontre que le rapport de l'expert est, sans l'autorisation de la demanderesse, intégralement détenu par l'organisme. La preuve démontre que la demanderesse a, à cet égard, requis le retrait de tous les renseignements qui, dans ce rapport, sont confidentiels et non nécessaires à la gestion de son invalidité par l'organisme. La preuve démontre que l'organisme a refusé d'acquiescer à cette demande de rectification.

[42] La preuve démontre que la demanderesse a soumis une demande de révision de ce refus à la Commission. L'organisme, employeur de la demanderesse, prétend que l'examen du litige résultant de ce refus relève de la compétence exclusive de l'arbitre de grief. La Commission comprend, selon la preuve, que le litige porte sur le droit de l'organisme de détenir, à des fins de gestion de la demanderesse qui est son employée, l'intégralité du rapport du médecin expert.

B) La compétence de la Commission :

[43] La Commission ne peut nier les fonctions que lui a univoquement et manifestement attribuées le législateur, certaines de ces fonctions étant prévues par l'article 122 de la *Loi sur l'accès* :

122. La Commission a pour fonction d'entendre, à l'exclusion de tout autre

⁷ [2003] R.J.Q. 3098 (C.A.).

tribunal, les demandes de révision faites en vertu de la présente loi.

La Commission exerce également les fonctions qui lui sont attribuées par la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé (chapitre P-39.1).

[44] La Commission comprend que l'arbitre de grief est un tribunal.

[45] La Commission comprend que le législateur a expressément voulu qu'elle exerce, à l'exclusion de tout autre tribunal, les fonctions que l'article 122 lui attribue. Dans une affaire récente⁸, et postérieure à la décision de la Cour d'appel dans *Commission d'accès à l'information c. Hydro-Québec*⁹, la Cour suprême du Canada a souligné qu'une appréciation judiciaire de la nature essentielle du litige ne doit pas l'emporter sur l'intention manifeste du législateur.

[46] La Commission comprend que l'article 122 lui confère expressément une compétence exclusive.

C) La demande de révision :

[47] La demanderesse a exigé la rectification de son dossier en vertu des articles 89 et suivants de la *Loi sur l'accès*; elle a adressé sa demande de rectification conformément à la procédure prévue par l'article 94 de cette loi. La demanderesse a, conformément à l'article 135 de la même loi, demandé la révision du refus de l'organisme :

135. Une personne dont la demande écrite a été refusée en tout ou en partie par le responsable de l'accès aux documents ou de la protection des renseignements personnels peut demander à la Commission de réviser cette décision.

Une personne qui a fait une demande en vertu de la présente loi peut demander à la Commission de réviser toute décision du responsable sur le délai de traitement de la demande, sur le mode d'accès à un document ou à un renseignement, sur l'application de l'article 9 ou sur les frais exigibles.

⁸ *Québec (Procureur général) c. Québec (Tribunal des droits de la personne)* 2004 CSC 40.

⁹ 2003 R.J.Q. 3098.

Ces demandes doivent être faites dans les trente jours qui suivent la date de la décision ou de l'expiration du délai accordé par la présente loi au responsable pour répondre à une demande. La Commission peut toutefois, pour un motif raisonnable, relever le requérant du défaut de respecter ce délai.

[48] La demande de révision soumise à la Commission est faite en vertu de la *Loi sur l'accès*. La Commission peut, conséquemment, exercer sa compétence exclusive.

[49] **POUR CES MOTIFS, LA COMMISSION :**

REJETTE l'objection préliminaire présentée relativement à sa compétence;

CONVOQUE les parties à une audience dont la date, l'heure et le lieu seront déterminés ultérieurement.

HÉLÈNE GRENIER
Commissaire

M^e Éric Lévesque
Avocat de la demanderesse

M^e René Pottie
Avocat de l'organisme