

Dossier : 03 00 57

Date : 20040205

Commissaire : M^e Christiane Constant

M. X

Demandeur

c.

Ministère du Revenu du Québec

Organisme public

DÉCISION

L'OBJET DU LITIGE

LA DEMANDE DE RÉVISION EN MATIÈRE D'ACCÈS

[1] Le demandeur requiert, le 7 novembre 2002, du ministère du Revenu du Québec (le « Ministère »), de lui faire parvenir une copie intégrale de son dossier « incluant le dossier du service des perceptions alimentaires [...] avec les notes informatiques, les notes manuscrites et toute la correspondance pour la période du 1^{er} janvier 1994 au 7 novembre 2002 » ou jusqu'à la date de réception de la demande d'accès.

[2] Le Ministère acquiesce, en partie, à la demande, le 11 décembre suivant, réclamant préalablement du demandeur le paiement d'une somme de 199,44 \$, en vertu du *Règlement sur les frais exigibles pour la transcription, la reproduction et la transmission de documents et de renseignements nominatifs*¹, d'une part.

¹ L.R.Q. [A-2.1, r.1.1].

[3] Il lui refuse l'accès intégral à soixante-quatorze pages, invoquant à cet effet les articles 53, 54 et 88 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*² (la « Loi sur l'accès ») ainsi que les articles 69 et 69.0.0.3 de la *Loi sur le ministère du Revenu*³ (la « L.m.r. »), d'autre part.

[4] Insatisfait de cette réponse, le demandeur formule, le 7 janvier 2003, une demande pour que soit révisée cette décision auprès de la Commission d'accès à l'information (la « Commission »).

L'AUDIENCE

[5] L'audience se tient, le 23 septembre 2003, à Montréal, en présence des parties et de deux témoins du Ministère représenté par M^{es} Jean Lepage et Mélissa Plourde.

[6] À la réquisition du demandeur, deux subpoenas ont été signifiés respectivement à M^{mes} Carole Lafond et Suzanne Fortin, qui travaillent pour le Ministère, afin de venir témoigner à l'audience de cette cause.

[7] D'emblée, l'avocat du Ministère précise que l'organisme a masqué certains renseignements sur les documents avant de les communiquer au demandeur. Il dépose, dans leur intégralité et sous le sceau de la confidentialité, les documents en litige.

[8] M^e Lepage indique que le Ministère réitère comme motifs de refus d'accès les articles 53, 54 et 88 de la Loi sur l'accès, mais qu'il renonce à invoquer les articles 69 et 69.0.0.3 L.m.r., ne pouvant pas clairement démontrer que ces deux derniers articles s'appliquent à la présente cause.

LA PREUVE

A) M. MARCEL CARBONNEAU, POUR LE MINISTÈRE

[9] M^e Lepage fait témoigner, sous serment, M. Marcel Carbonneau. Celui-ci déclare être responsable adjoint de l'accès aux documents pour le Ministère et avoir été avisé des subpoenas que la Commission a fait émettre aux deux témoins ci-dessus mentionnés. Il signale que ces deux personnes « n'ont rien à voir avec la demande » et qu'elles n'interviennent d'aucune façon dans la décision prise par

² L.R.Q., c. A-2.1.

³ L.R.Q., c. M-31.

l'organisme quant à l'accès aux documents recherchés par le demandeur, car l'un des témoins travaille au Service des communications tandis que l'autre est au Service de la perception des pensions alimentaires.

[10] Quant aux clarifications recherchées par le demandeur, M. Carbonneau précise que M^{me} Lafond. était directement impliquée dans son dossier parce qu'il l'avait préalablement autorisée par écrit à communiquer avec un journaliste. Dans le cas de M^{me} Fortin, M. Carbonneau indique que ce témoin n'a pas procédé à l'analyse de la demande d'accès du demandeur.

La preuve *ex parte* et par huis clos

[11] À la demande de l'organisme, une preuve *ex parte* et par huis clos est entendue, en l'absence du demandeur; la soussignée ayant préalablement pris soin de lui expliquer le but recherché par l'autre partie dans ce type de preuve et lui ayant fait part de son incapacité, à ce stade, à statuer sur les documents en litige.

[12] Lors de cette preuve, M. Carbonneau a témoigné sur toutes les pages en litige, en fournissant des explications et en citant les articles de la Loi sur l'accès sur lesquels s'appuie l'organisme pour en refuser l'accès au demandeur.

La reprise de l'audience

[13] À la reprise de l'audience, M. Carbonneau informe le demandeur qu'après réexamen des documents en litige, l'organisme consent maintenant à lui communiquer une soixantaine de pages additionnelles qui réfèrent, entre autres, à des entreprises privées, à des institutions financières et à ses employeurs.

[14] La soussignée accorde au Ministère un délai de trente jours suivant l'audience pour que celui-ci les communique au demandeur; il transmettra dans le même délai à la Commission une copie de ces mêmes documents ainsi que de ceux demeurant en litige.

[15] M. Carbonneau ajoute que le Ministère a déjà autorisé le demandeur à consulter à son bureau, son dossier pour une durée de neuf heures.

B) CLARIFICATION RECHERCHÉE PAR LE DEMANDEUR

[16] Sur ce point, le demandeur voudrait savoir si ce temps qui lui était attribué au bureau du Ministère était suffisant pour consulter son volumineux dossier. L'avocat s'objecte à cette question, il argue que les neuf heures accordées par l'organisme, lui ont permis de consulter son dossier et qu'un certain nombre de

pages pouvaient lui être accessibles, moyennant le paiement au préalable des frais de reproduction.

[17] Le demandeur, pour sa part, déclare, sous serment, que le temps alloué était insuffisant et qu'il n'a pas été en mesure d'identifier quels étaient les documents essentiels à faire photocopier.

[18] L'objection telle qu'elle est formulée par l'avocat de l'organisme est accordée, d'autant que la Loi sur l'accès ne statue pas sur la durée de consultation; la loi prévoit seulement que cette consultation se fasse pendant les heures habituelles de travail (article 10 de ladite loi).

C) DÉPOSITION DU DEMANDEUR

[19] Le demandeur déclare que, dans une cause en matière familiale le concernant, un jugement a été rendu en 2002 par la Cour supérieure le condamnant à verser une pension alimentaire pour son enfant. Il ajoute qu'il occupait alors un emploi et qu'il aurait fait l'objet d'une saisie-salaire, car le Ministère aurait avisé son employeur de l'époque qu'il devait à son ex-conjointe des arrrages de pension alimentaire, alors que ce n'était pas le cas. Il considère que le Ministère a communiqué à des tiers, sans son consentement, des renseignements personnels le concernant et il aurait porté plainte à cet effet à la Commission.

[20] À cette étape, le demandeur a cru opportun d'apporter des précisions sur ce dossier de plainte. La soussignée l'informe que la présente cause traite de sa demande de révision et non de sa plainte, d'où l'importance de s'en tenir aux éléments de preuve recueillis dans la présente cause.

[21] Par ailleurs, le demandeur précise que plusieurs évènements le concernant et impliquant le Ministère sont survenus au cours des dernières années. C'est le principal motif pour lequel il a requis l'accès à son dossier qui lui a déjà été accordé dans sa totalité pour la période allant de 1994 au 30 novembre 1998 (pièce D-1).

[22] Il indique que, malgré cette réponse positive du Ministère, celui-ci l'a avisé, par la suite, qu'il avait « découvert des documents existant à l'époque de votre demande et qui n'ont pas été portés » à sa connaissance (pièce D-2). Il voudrait prendre connaissance de tous documents, dans leur intégralité, que le Ministère a retracés. Il estime de plus avoir constaté que certains employés ayant eu accès à son dossier, auraient tenu des propos désobligeants à son égard.

D) DÉPOSITION DE M^{ME} CAROLE LAFOND, PAR LE DEMANDEUR

[23] M^{me} Lafond, qui témoigne sous serment, déclare avoir reçu un subpoena que la Commission lui a fait signifier, à la réquisition du demandeur. Elle déclare être la directrice des communications depuis deux ans et être le porte-parole en matière de communications pour le Ministère, incluant la Direction de l'accès à l'information.

[24] Elle ajoute qu'elle n'est pas responsable du dossier de pension alimentaire du demandeur et que, par ses fonctions, elle n'a pas accès à son dossier ni à celui des autres citoyens, à l'exception d'une seule fois quand le demandeur lui avait donné une procuration écrite pour pouvoir communiquer avec un journaliste. C'est ce qui a été fait. Elle tient à préciser que le Service des communications a accès seulement au « fichier de journalisation ».

E) DÉPOSITION DE M^{ME} SUZANNE FORTIN, PAR LE DEMANDEUR

[25] M^{me} Fortin déclare, sous serment, être agente de pension alimentaire depuis 1996 et affirme avoir travaillé à ce titre dans le dossier du demandeur.

[26] Celui-ci recherche auprès de M^{me} Fortin des précisions relatives à un document sur lequel se trouve une « Case Auteur » où est inscrit un numéro d'identification (pièce D-3). M^{me} Fortin répond que cette annotation réfère à l'identification d'un employé.

[27] À ce stade de l'interrogatoire, la soussignée autorise M. Carbonneau à intervenir. Celui-ci précise que l'identification de cet employé, telle qu'elle est inscrite à cette case, est un renseignement nominatif qui aurait dû demeurer confidentiel au sens de la Loi sur l'accès.

[28] De plus, bien que le demandeur ait reçu du Ministère un document (pièce D-4), il requiert de M^{me} Fortin des explications. Celle-ci répond que ce document représente le format dont elle se sert dans ses fonctions. Elle affirme qu'il n'existe aucun autre dossier ou document concernant le demandeur.

LES ARGUMENTS

A) DU MINISTÈRE

[29] L'avocat du Ministère plaide d'emblée que les documents refusés, en partie ou dans leur intégralité, au demandeur contiennent des renseignements nominatifs conformément à l'article 53 de la Loi sur l'accès et doivent demeurer confidentiels. Il réfère à cet effet au témoignage de M. Carbonneau recueilli lors de

la preuve *ex parte* et par huis clos. Il ajoute que la divulgation de ces renseignements risque d'identifier les personnes physiques qui y sont mentionnées.

[30] De plus, bien que les documents en litige concernent le demandeur, l'avocat argue que le Ministère ne peut pas les lui communiquer. Leur divulgation risque vraisemblablement de dévoiler un renseignement nominatif sur une autre personne physique au sens de l'article 88 de la Loi sur l'accès.

[31] L'avocat réfère également à la preuve *ex parte* et par huis clos pour argumenter que des renseignements formant la substance même des documents en litige seraient extraits par le Ministère. À son avis, ce qui en resterait, deviendrait incompréhensible, et ce, tel qu'il est indiqué au deuxième alinéa de l'article 14 de la Loi sur l'accès. Ils ne peuvent donc pas être accessibles au demandeur.

B) DU DEMANDEUR

[32] Le demandeur, pour sa part, réitère le contenu de son témoignage initial et rappelle une partie de la réponse que le Ministère lui a fait parvenir le 17 février 1999 (pièce D-4 précitée) selon laquelle il l'avise notamment que « nous avons découvert des documents existant à l'époque de votre demande et qui n'ont pas été portés » à sa connaissance. Il veut s'assurer que le Ministère ne conserve pas d'autres dossiers ou documents le concernant.

LA DÉCISION

[33] Faisant suite à la tenue de la preuve *ex parte* et par huis clos, l'organisme a reconsidéré sa réponse initiale au demandeur et consent à lui transmettre, en tout ou en partie, des documents additionnels.

[34] En effet, M. Carbonneau, du Ministère, a effectivement confirmé par écrit à la Commission, le 16 octobre 2003, avoir transmis au demandeur « soixante-treize (73) pages, dont quarante et une (41) proviennent du lot des soixante-quatorze (74) pages initialement refusées. Les trente-deux (32) autres pages sont des pages sur lesquelles nous avons restitué certaines informations initialement élaguées ».

[35] De plus, il a transmis à la Commission un tableau (huit pages) où il est inscrit pour chacun des documents faisant l'objet du litige les motifs de refus, en tout ou en partie. À la correspondance du Ministère, étaient jointes deux séries de documents : une première correspondant aux documents transmis au demandeur,

après l'audience; une seconde, rassemblant les documents en litige dans leur intégralité.

[36] Le 19 janvier 2004, la soussignée a écrit à M^e Lepage, lui demandant de veiller à ce que le Ministère transmette à la Commission un document inscrit au tableau mais manquant à l'envoi. Ce document a été reçu par la Commission, le 30 janvier 2004, date où a débuté le délibéré.

[37] La soussignée a procédé à l'examen des seuls documents restant en litige, après l'envoi fait par le Ministère au demandeur, soit soixante-dix-huit (78) pages dont l'accès a été refusé, en tout (33) ou en partie (45).

[38] Le demandeur s'est prévalu d'un droit d'accès à des documents qui le concernent personnellement selon les termes de l'article 83 de la Loi sur l'accès. Comme l'indiquent les auteurs Duplessis et Héту⁴, « Ce droit fait partie des droits de la personnalité définis à l'article 3 du Code civil du Québec dont l'exercice est strictement réservé à son titulaire. Il est même incessible ».

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.

Toutefois, un mineur de moins de quatorze ans n'a pas le droit d'être informé de l'existence ni de recevoir communication d'un renseignement nominatif de nature médicale ou sociale le concernant, contenu dans le dossier constitué par l'établissement de santé ou de services sociaux visé au deuxième alinéa de l'article 7.

[39] Cependant, pour pouvoir statuer sur l'accessibilité ou non des documents en litige, il est essentiel de les examiner notamment à la lumière des articles de la Loi sur l'accès qui visent à garantir la protection des renseignements personnels, et ce, tel qu'il est libellé au chapitre III de ladite loi.

[40] Ainsi, les sections élaguées sont constituées, d'une part, de résumés d'interventions effectuées dans le dossier de pension alimentaire du demandeur. Elles contiennent également des renseignements sur un tiers, des noms de personnes physiques, des adresses personnelles et des signatures, d'autre part. Ce sont des renseignements nominatifs au sens de l'article 53 de la Loi sur

⁴ Yvon DUPLESSIS et Jean HÉTU, *L'accès à l'information et la protection des renseignements personnels. Loi indexée, commentée et annotée*, vol. 3, Publications CCH ltée, 2003, f. 209 801.

l'accès; il est évident que la divulgation de ces renseignements permettrait au demandeur de les identifier; ils bénéficient de la protection accordée par l'article 54. De plus, la preuve n'a pas démontré que les personnes qui y sont mentionnées aient consenti à ce que les informations qui les concernent soient dévoilées aux termes de l'article 88 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.

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

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

[41] De plus, les auteurs Duplessis et Héту⁵ soulignent, entre autres, que l'article 53 précité « prévoit le caractère confidentiel des renseignements nominatifs ».

[42] La Commission a déjà statué, dans la décision *Forget c. Ville de Saint-Hyacinthe*⁶ que les noms des personnes qui fournissent des références constituent des renseignements nominatifs protégés par l'article 88 précité, lequel contient une disposition impérative que la Commission est tenue d'appliquer, étant donné le caractère prépondérant de la Loi sur l'accès, et ce, tel qu'il est reconnu par l'article 168 de ladite loi.

⁵ *Ibidem*, folio 163 404.

⁶ [2002] C.A.I. 177.

168. Les dispositions de la présente loi prévalent sur celles d'une loi générale ou spéciale postérieure qui leur seraient contraires, à moins que cette dernière loi n'énonce expressément s'appliquer malgré la présente loi.

[43] Dans la présente cause, l'examen des documents (au nombre de 33) dont l'accès intégral est refusé au demandeur, permet à la Commission de constater qu'ils s'adressent à des tiers, des personnes physiques, dont la preuve n'a pas démontré que ceux-ci aient consenti à la communication des renseignements qui les concernent au sens de l'article 88 de la Loi sur l'accès. Ces derniers sont particulièrement constitués d'échanges de correspondance entre le Ministère et des tiers, d'une part; et de plusieurs informations personnelles sur ces derniers, d'autre part.

[44] Parmi cette série de documents en litige, se trouvent trois lettres de procureurs adressées à des tiers. Elles sont inaccessibles au demandeur étant protégées par le secret professionnel et visées par l'article 9 de la *Charte des droits et libertés de la personne*⁷, et ce, tel que l'ont déjà reconnu d'une part, la Cour d'appel dans l'affaire *Poulin c. Pratt*⁸ et d'autre part, la Commission dans la décision *Al-Zand c. Select Security Inc*⁹.

[45] De plus, de ce qui précède et en regard de la preuve recueillie à l'audience, la Commission est d'avis que la décision du Ministère de ne communiquer, qu'en partie seulement, au demandeur, certains documents (au nombre de 45) est fondée. Ces documents sont truffés de renseignements nominatifs, tels les noms d'individus, leurs adresses personnelles et leurs numéros d'assurance sociale; ils ne sont donc pas accessibles au demandeur en raison des dispositions contenues aux articles 53 et 54 de la Loi sur l'accès précités.

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

ACCUEILLE, en partie, la présente demande de révision du demandeur contre le ministère du Revenu du Québec;

PREND ACTE que le Ministère a communiqué une série de documents élagués (au nombre de 45) au demandeur, après l'audience;

⁷ L.R.Q., c. C-12.

⁸ [1994] R.D.J. 301 (C.A.).

⁹ [1996] C.A.I. 157.

PREND ACTE que le Ministère a également communiqué, après l'audience, au demandeur des documents additionnels, dans leur intégralité, relatifs à sa demande;

REJETTE, quant au reste, la demande de révision;

FERME le présent dossier portant le n^o 03 00 57.

CHRISTIANE CONSTANT
Commissaire

Montréal, le 5 février 2004

M^e Jean Lepage
M^e Mélissa Plourde
VEILLETTE & ASSOCIÉS
Procureurs pour le ministère du Revenu du Québec