

Dossiers : 01 14 83
02 01 50
02 09 03

Date : 2003.07.22

Commissaire : M^e Diane Boissinot

dossier 01 14 83

**SYNDICAT DE PROFESSIONNELLES
ET PROFESSIONNELS DU
GOUVERNEMENT DU QUÉBEC
(SPGQ)**

Demandeur

c.

**COMMISSION ADMINISTRATIVE DES
RÉGIMES DE RETRAITE ET
D'ASSURANCES (CARRA)**

Organisme

dossier 02 01 50

**GISÈLE PELLETIER et
JOCELYNE SIMARD**

Demanderesses

c.

**RÉGIE DES RENTES DU QUÉBEC
(RRQ)**

Organisme

dossier 02 09 03

**SYNDICAT DE PROFESSIONNELLES
ET PROFESSIONNELS DU
GOUVERNEMENT DU QUÉBEC
(SPGQ)**

Demandeur

c.

**MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT
(ME)**

Organisme

DÉCISIONS

OBJETS

DEMANDES DE RÉVISION EN MATIÈRE D'ACCÈS formulées en vertu de l'article 135 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*¹.

[1] Le 20 août 2001, le SPGQ s'adresse à la CARRA afin qu'elle lui fournisse, entre autres, le nom des personnes recevant un boni de rendement, sans toutefois spécifier l'année où ce boni aurait été mérité ou même versé.

[2] Le 13 décembre 2001, les deux demanderesses individuelles veulent que la RRQ leur communique, entre autres, la liste des personnes syndiquées ayant obtenu un boni de rendement en 2000 pour l'année 1999 et en 2001 pour l'année 2000.

[3] Le 30 avril 2002, le SPGQ veut obtenir du ME, entre autres, la liste des personnes syndiquées récipiendaires d'un boni pour rendement exceptionnel

¹ L.R.Q., c. A-2.1 (la Loi).

pour l'année 2000 (attribué autour d'avril 2001) et celle pour l'année 2001 (boni attribué autour de janvier-février 2002).

[4] Les organismes refusent de communiquer aux demandeurs les renseignements demandés au motif qu'ils sont de nature nominative, sont visés par les articles 53 et 59 de la Loi et qu'ils ne sont pas revêtus d'un caractère public.

[5] Les demandeurs contestent les décisions des responsables de l'accès concernant, entre autres, les renseignements mentionnés ci-haut. Au cours de l'audience, les demandeurs ont retiré leur contestation des décisions concernant les renseignements autres que ceux mentionnés ci-haut.

[6] Les demandeurs formulent des demandes de révision de ces décisions et une audience se tient en la ville de Québec le 16 janvier 2003 pour se compléter par écrit le 18 février 2003. La Commission commence donc son délibéré le 19 février 2003.

L'AUDIENCE

A) LES DOCUMENTS EN LITIGE

[7] Le 21 janvier 2003, la Commission requiert de chacun des organismes qu'il fournisse sous pli confidentiel, pour examen par la Commission seulement, les documents en litige, savoir les noms des personnes ayant bénéficié d'un boni de rendement exceptionnel.

[8] Une déclaration assermentée de la personne responsable de l'accès doit être produite au soutien de ce dépôt des renseignements en litige.

[9] Les demandeurs ont choisi de ne pas commenter le contenu des déclarations assermentées ou de contre-interroger les déclarants, malgré l'occasion que leur donne la Commission pour ce faire.

[10] Il convient de déposer les déclarations assermentées non pas sous la cote P-1 comme d'abord prévu dans la lettre de la Commission du 21 janvier 2003, mais sous les cotes O-7 à O-9 ci-après décrites.

B) LA PREUVE

[11] Les parties conviennent que la preuve sera commune aux trois dossiers.

i) des organismes

[12] Les organismes déposent, en liasse sous les cotes O-1, O-2 et O-3 les refus motivés des responsables de l'accès de chacun des organismes, accompagnés, le cas échéant, des autres pièces introductives d'instance.

[13] Les organismes déposent la convention collective régissant les relations de travail des professionnels à l'emploi du gouvernement du Québec pour les périodes 1998-2002 et 1995-1998, respectivement sous les cotes O-4 et O-5.

[14] Enfin, ils déposent, sous la cote O-6, un grief daté du 12 juillet 1999 relatif à la pratique du gouvernement du Québec d'accorder à certaines personnes un horaire de travail et une rémunération non conforme à la convention collective.

Témoignage de monsieur Daniel Beaupré

[15] Monsieur Beaupré est conseiller en relation de travail au Secrétariat du Conseil du trésor, Direction des relations professionnelles. Le rôle de cette direction est, entre autres, de négocier les conventions collectives pour la fonction publique du Québec.

[16] Le boni pour rendement exceptionnel est prévu à la convention collective 1998-2002 (O-4) à la clause 6-6.02 qui se lit :

6-6.02 Un boni pour rendement exceptionnel est accordé par la ou le sous-ministre selon la Directive concernant l'attribution des taux de traitement ou taux de salaire et des bonis à certains fonctionnaires.

[17] Le témoin réfère également la Commission aux articles 46, 47 et 48, sous-section 1, section V, de la directive du Conseil du trésor # 49619 intitulée « Directive concernant l'attribution des taux de traitement ou taux de salaire et

des bonis à certains fonctionnaires », adoptée par le décret C.T. 194419 du 14 mars 2000 (Liasse O-3, P-1) :

46. La présente sous-section s'applique aux fonctionnaires appartenant à la catégorie des emplois du personnel professionnel à l'exception des classes d'emplois des avocats et notaires, des ingénieurs, des dentistes, des médecins, des commissaires du travail, des médiateurs conciliateurs. Elle s'applique également aux fonctionnaires non syndiqués appartenant aux catégories des emplois du personnel fonctionnaire et du personnel ouvrier.

47. Un fonctionnaire peut bénéficier d'un boni au rendement équivalant à 3,5 % du taux de traitement ou du taux de salaire qu'il a reçu au cours de la période, sans toutefois excéder 1 an, ayant fait l'objet de l'évaluation du rendement, si les résultats de son travail sont jugés comme étant exceptionnels. Ce boni est versé sous forme de montant forfaitaire.

Des mécanismes d'attribution de bonis, différents de ceux mentionnés au premier alinéa, peuvent être appliqués après autorisation par le Conseil du trésor.

48. La proposition d'un supérieur d'attribuer un boni au rendement à un employé est étudiée par un comité *ad hoc* dont les membres sont nommés par le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme. Les membres du comité doivent occuper des emplois de niveau supérieur à la classe d'emplois du fonctionnaire faisant l'objet de la recommandation. Ce comité se réunit aux mois d'avril et d'octobre. Sur recommandation favorable du comité, le boni est consenti par le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme et est versé à la première période de paie qui suit le 1^{er} mai ou le 1^{er} novembre qui suit l'évaluation du

rendement du fonctionnaire ayant fait l'objet
d'une recommandation.

[18] Monsieur Beaupré explique que la convention collective O-4 a été signée en avril 2000, que le boni en question est un montant forfaitaire qui n'est pas accordé de façon récurrente et qu'il n'a pas d'impact sur le reste de la carrière d'un bénéficiaire.

[19] Le témoin ajoute qu'avant 2000, la méthode utilisée pour récompenser un rendement exceptionnel était l'avancement d'échelon accéléré. Ainsi, il n'y avait plus moyen de souligner le rendement exceptionnel lorsque la personne atteignait l'échelon le plus élevé.

[20] Selon le témoin, l'octroi du boni doit suivre les étapes suivantes : 1° l'individu doit d'abord être évalué par son supérieur immédiat ou hiérarchique; 2° il doit faire ensuite l'objet d'une proposition de son supérieur immédiat ou hiérarchique pour l'octroi du boni; 3° un comité *ad hoc* est formé pour évaluer la pertinence de la proposition; 4° une recommandation favorable du comité *ad hoc* au sous-ministre; et 5°, une décision favorable du sous-ministre.

[21] Le boni doit se calculer au taux de 3,5 % du traitement sur une période maximale d'une année.

[22] Le témoin ajoute que toutes ces étapes et modalités sont prévues dans la convention collective O-4 par référence à la Directive O-3, P-1.

[23] Les déclarations assermentées O-7 à O-9 soutenant le dépôt des documents contenant les renseignements en litige dans chacun des dossiers sont les suivantes :

O-7 Déclaration assermentée de monsieur Serge Birtz, responsable de l'accès de la CARRA, faite en date du 28 janvier 2003, et par laquelle il affirme que le document remis sous pli confidentiel contient les renseignements demandés, savoir les noms des professionnels de la CARRA qui ont eu droit à un boni de rendement pour l'année 2001;

O-8 Déclaration assermentée de M^e Danielle Corriveau, responsable suppléante de l'accès à l'information de la RRQ, faite en date du 27 janvier 2003, et par laquelle elle affirme qu'elle dépose la liste des professionnels ayant bénéficié d'un boni pour rendement exceptionnel pour l'année 2000 et que pour l'année 1999, c'était le système

d'avancement accéléré d'échelon qui s'appliquait et non celui du boni pour rendement exceptionnel.

- O-9 Déclaration assermentée de monsieur Camille Rousseau, adjoint à la Responsable de l'accès du ME, faite en date du 28 janvier 2003, dans laquelle il affirme que monsieur Martin Bédard, chef du service de la rémunération lui a remis l'ensemble des renseignements concernant les employés visés par la demande d'accès et qui sont à l'emploi du ME, savoir la liste des personnes récipiendaires d'un boni pour rendement exceptionnel pour les années 2000 et 2001 (listes d'avril 2001, de mai 2001 et de mai 2002)

ii) des demandeurs

[24] L'avocat des demandeurs ne présente pas d'élément de preuve, ni ne contre-interroge les déclarants O-7 à O-9.

C) LES ARGUMENTS

i) des organismes

[25] Les organismes plaident que les renseignements demandés, c'est-à-dire les noms des personnes bénéficiant du boni de rendement exceptionnel, ne sont pas des renseignements *nécessaires* à l'application de la convention collective (O-4), du décret ou de la directive (O-3, P-1) au sens où l'entend l'article 67.1 de la Loi.

[26] Ils plaident qu'en raison du processus d'évaluation du rendement d'un employé par rapport à celui de ses pairs et de la notion d'excellence de ce rendement par rapport à celui de ses pairs, la démarcation du récipiendaire par rapport à ses pairs est de nature nominative, parce qu'elle est reliée aux performances de l'employé plutôt qu'aux exigences de l'emploi².

² *Noel c. C.U.M.*, [1986] 401, 404; *Tellier c. De Michele*, [2000] R.J.Q. 2012 (C.S.) 2037; *Galipeau c. Ministère de la main-d'œuvre et de la sécurité du Revenu du Québec*, [1989] CAI 115 (C.Q.)117; *Galipeau c. Ministère de la main-d'œuvre et de la sécurité du Revenu du Québec*, [1989] CAI 1, 4; *Dagg c. Ministre des Finances du Canada*, [1997] 2 R.C.S., paragraphes 8, 11 et 12.

[27] Révéler l'appartenance d'une personne à cette catégorie d'employés est révéler un renseignement nominatif concernant cette personne.

[28] Les organismes soutiennent que le mécanisme d'attribution du boni de rendement exceptionnel à une personne plutôt à une autre ne résulte pas de l'exercice par l'employeur d'un pouvoir discrétionnaire au sens du paragraphe 4° de l'article 57 de la Loi puisque cette attribution se fait selon des normes établies ne laissant aucune latitude à l'employeur³.

[29] Les organismes plaident que ces normes sont édictées aux articles 46, 47 et 48 de la « Directive concernant l'attribution des taux de traitement ou taux de salaire et des bonis à certains fonctionnaires » (O-3, P-1) et sont intégrées à la convention collective O-4 par le libellé de son article 6-6.02.

[30] Les organismes plaident enfin que les exceptions à la confidentialité des renseignements nominatifs prévues à l'article 57 de la Loi doivent s'interpréter de façon restrictive⁴, la confidentialité ne survivant qu'une fois.

ii) des demandeurs

[31] Les demandeurs, sans retirer l'article 67.1 de leur argumentation écrite, ne font aucune représentation verbale à l'appui de l'application de cette disposition de la Loi.

[32] Ils prétendent que si le nom d'une personne bénéficiant d'un boni en raison de son rendement exceptionnel au travail est un renseignement nominatif qui concerne cette dernière, le processus par lequel le boni lui est attribué est le résultat de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire au sens du paragraphe 4° de l'article 57.

[33] À ce titre, le nom de cette personne est revêtu d'un caractère public⁵.

³ *Belzile c. Centre hospitalier Douglas*, [1988] CAI 277, 280; *Parent c. École des Hautes études commerciales*, [1992] CAI 305, 307; *Duquette c. Office municipal d'habitation de la Guadeloupe*, [1998] CAI 375, 379, 380.

⁴ Lire l'affaire *Duquette* op. cit *supra* note 3, 379; *Ville de Lachine c. Leclerc*, [1999] CAI 482, 489; *Bourgeois c. Leclerc*, [1999] CAI 515, 521.

⁵ *Belzile c. Centre hospitalier Douglas*, [1988] CAI 277, 280; *Association des cadres intermédiaires sociales inc c. Hôtel-Dieu de Roberval*, [1989] CAI 66, 67; *Parent c. École des hautes études commerciales*, [1992] CAI 305, 307; *Poulin, Louise c. Foyer Notre-*

[34] Les demandeurs soutiennent que les seules normes qui existent relativement à l'octroi de ce boni et dont l'application ne laisse aucune latitude à l'employeur sont la règle du 3,5 % du salaire et celle relative à la période maximum de ce salaire.

[35] Les demandeurs affirment que toutes les autres modalités d'attribution sont du ressort exclusif de l'employeur, selon des options qui lui appartiennent et à partir de ses propres critères; ces modalités d'attribution varient selon les différents guides d'application de la Directive O3, P-1 en vigueur dans chacun des organismes employeurs, découlent du choix unique de l'employeur d'octroyer ou non des bonis, pour une année donnée, et dépendent de l'évaluation subjective de la qualité du rendement d'un employé par l'employeur seul.

LA DÉCISION

LA QUESTION DE L'APPLICABILITÉ DE L'ARTICLE 67.1

[36] La Commission est d'avis que les listes des noms des personnes bénéficiant du boni de rendement exceptionnel ne contiennent pas des renseignements nominatifs qui sont nécessaires, comme tel, à l'application d'une convention collective, d'un décret, d'un arrêté, d'une directive ou d'un règlement qui établissent des conditions de travail au sens de l'article 67.1 de la Loi :

67.1 Un organisme public peut, sans le consentement de la personne concernée, communiquer un renseignement nominatif à toute personne ou organisme si cette communication est nécessaire à l'application d'une convention collective, d'un décret, d'un arrêté, d'une directive ou d'un règlement qui établissent des conditions de travail.

[37] Les demandeurs n'ont d'ailleurs apporté aucun élément de preuve ni fait aucune représentation en droit à l'appui de l'applicabilité de cet article au cas qui nous occupe.

[38] De plus, parmi ces documents établissant des conditions de travail, par exemple, la convention collective O-4 ou la Directive O-3, P-1, aucun n'exige que ces renseignements soient communiqués aux demandeurs.

LE BIEN-FONDÉ DU REFUS BASÉ SUR LE CARACTÈRE NOMINATIF DES RENSEIGNEMENTS DEMANDÉS

[39] Les organismes refusent l'accès aux listes des noms des personnes bénéficiant d'un boni de rendement exceptionnel au motif que ces renseignements sont revêtus d'un caractère nominatif.

[40] La Commission est d'avis que le fait de révéler l'appartenance d'une personne à une catégorie d'employés dit « à *rendement exceptionnel* » équivaut à révéler un renseignement nominatif concernant cette personne.

[41] À ce titre elle est d'accord avec l'énoncé que, pour faire accéder l'employé à cette catégorie, l'employeur devrait prendre en considération, en principe, des critères reliés à la personne qui occupe l'emploi et à la qualité de sa performance personnelle plutôt qu'aux exigences reliées au poste occupé par cette personne.

[42] La distinction entre les employés dits « à *rendement exceptionnel* » qui reçoivent le boni et les autres qui ne le reçoivent pas n'est vraisemblablement pas reliée au genre de poste qu'ils occupent mais bien à l'évaluation qualitative que l'employeur fait de leur rendement à ce poste.

[43] Les demandeurs prétendent toutefois que le nom des personnes ayant reçu le boni de rendement exceptionnel a perdu son caractère nominatif parce qu'il est revêtu d'un caractère public en vertu de l'article 55 et du paragraphe 4° de l'article 57 de la Loi :

55. Un renseignement personnel qui a un caractère public en vertu de la loi n'est pas nominatif.

57. Les renseignements suivants ont un caractère public:

[...]

4° le nom et l'adresse d'une personne qui bénéficie d'un avantage économique conféré par un organisme public en vertu d'un pouvoir discrétionnaire et tout renseignement sur la nature de cet avantage.

[...]

[44] La Commission considère que les bonis de rendement exceptionnel sont des avantages économiques, ce que les parties ne contestent pas, d'ailleurs.

[45] Il s'agit de déterminer si cet avantage est conféré par les organismes en vertu d'un pouvoir discrétionnaire.

[46] À cette fin, la Commission a cherché quelles sont les normes auxquelles est assujettie l'attribution des bonis de rendement exceptionnel en consultant la convention collective (O-4), la Directive (Liasse O-3, P-1), les guides ou cadres de gestion du ME (Liasse O-1), de la RRQ (liasse O-2) de la CARRA (liasse O-3, P-2 à P-4).

[47] Les seules règles immuables sont les suivantes : Les fonctionnaires visés doivent appartenir à certaines catégories d'emploi bien définies, le boni est un montant forfaitaire versé à une période de paie déterminée, ce montant s'élève à 3,5 % du taux de traitement ou de salaire reçu au cours d'une période donnée, et cette période ne doit pas excéder une année.

[48] Ces règles n'ont rien à voir avec le choix des personnes qui, dans ces catégories d'emploi, ont bénéficié du boni; ces normes ne s'applique donc pas aux renseignements faisant l'objet des demandes d'accès qui est limité au nom de ces personnes.

[49] Or, rien dans les textes normatifs ci-haut énumérés ne prévoit, de façon définitive et obligatoire, à quelles conditions et comment le choix de ces personnes s'opérera.

[50] Au contraire, tous les textes laissent à l'employeur, unilatéralement, le choix de décider s'il y aura distribution de boni ou non pour une année donnée sans qu'il lui soit demandé de justifier sa décision; et, dans l'affirmative, rien dans ces textes n'oblige l'employeur à adopter telle ou telle méthode d'évaluation des employés, rien ne limite le nombre d'élus, si ce n'est le budget alloué à la distribution du boni, rien n'oblige l'organisme à réserver une somme à cette fin dans ses prévisions budgétaires, rien n'oblige le supérieur immédiat ou

hiérarchique qui fait la proposition, ni le comité *ad hoc* qui fait la recommandation, ni le sous-ministre qui accepte ou non la recommandation de motiver leur décision.

[51] Le vocabulaire choisi et la forme des textes normatifs soumis à la Commission indiquent la subjectivité et le caractère discrétionnaire du processus.

[52] Ainsi l'illustrent les parties soulignées ci-après des articles 47 et 48 de la Directive (O-3, P-1) :

47. Un fonctionnaire peut bénéficier d'un boni au rendement équivalant à 3,5 % du taux de traitement ou du taux de salaire qu'il a reçu au cours de la période, sans toutefois excéder 1 an, ayant fait l'objet de l'évaluation du rendement, si les résultats de son travail sont jugés comme étant exceptionnels. Ce boni est versé sous forme de montant forfaitaire.

Des mécanismes d'attribution de bonis, différents de ceux mentionnés au premier alinéa, peuvent être appliqués après autorisation par le Conseil du trésor.

48. La proposition d'un supérieur d'attribuer un boni au rendement à un employé est étudiée par un comité *ad hoc* dont les membres sont nommés par le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme. Les membres du comité doivent occuper des emplois de niveau supérieur à la classe d'emplois du fonctionnaire faisant l'objet de la recommandation. Ce comité se réunit aux mois d'avril et d'octobre. Sur recommandation favorable du comité, le boni est consenti par le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme et est versé à la première période de paie qui suit le 1^{er} mai ou le 1^{er} novembre qui suit l'évaluation du rendement du fonctionnaire ayant fait l'objet d'une recommandation.

[53] À la lecture des autres normes auxquelles semble être astreint l'employeur, il est impossible par exemple de savoir quelles personnes, parmi celles qui bénéficient d'un rendement exceptionnel égal, auront droit à un boni en cas de tarissement du budget prévu pour les bonis au cours de leur distribution au sein de ce groupe.

[54] La preuve convainc la Commission que l'octroi des bonis de rendement exceptionnels, en cause ici, est visé par le paragraphe 4° de l'article 57 en ce qu'il constitue un avantage économique conféré par les organismes en vertu d'un pouvoir discrétionnaire.

[55] Le nom des personnes qui ont bénéficié de cet avantage est revêtu d'un caractère public.

[56] Les listes de noms des personnes qui ont bénéficiée du boni et qui ont été déposées sous pli confidentiel à la Commission sont accessibles à tous.

[57] La Commission remarque toutefois que les listes de novembre 2001 et de mai 2002 que le ME a ainsi déposées concernent des personnes qui ont été proposées, de sorte que doivent être masqués les nom, prénom, numéro de corps d'emploi, titre et notes des six candidats notés « *En traitement* », « *En attente* » ou « *Refusé* ».

[58] En effet, comme ces personnes n'ont pas reçu les bonis à ces dates, elles ne sont pas visées par la demande d'accès.

[59] Et même si elles l'étaient, ces renseignements seraient, de toute façon, de nature nominative (renseignements relatifs à des personnes proposées comme pouvant mériter le boni).

[60] Puisqu'il ne résulte aucun avantage économique pour ces personnes, aucun caractère public n'est rattaché à cette information.

[61] **POUR CES MOTIFS**, la Commission

01 14 83
02 01 50
02 09 03

Page : 14

ACCUEILLE en totalité les demandes de révision des refus de communiquer de la CARRA et de la RRQ (dossiers 01 14 83 et 02 01 50);

ORDONNE à la CARRA et à la RRQ de remettre à leur(s) demandeur(s) respectif(s) l'intégralité des listes que ces organismes ont remis sous pli confidentiel à la Commission;

ACCUEILLE en partie la demande de révision du refus de communiquer du ME (dossier 02 09 03); et

ORDONNE au ME de remettre au demandeur les listes qu'il a remises sous pli confidentiel à la Commission après avoir masqué des listes de novembre 2001 et mai 2002, les nom, prénom, numéro de corps d'emploi, titre et notes des six candidats notés « *En traitement* », « *En attente* » ou « *Refusé* ».

Québec, le 22 juillet 2003

DIANE BOISSINOT
Commissaire

Avocat des organistes :
M^e Jean-Sébastien Gobeil-Desmeules

Avocat des demandeurs :
M^e Denis Bradet