

Commission d'accès à l'information du Québec

Dossier : 03 12 85

Date : Le 28 avril 2005

Commissaire : M^e Diane Boissinot

X

Demanderesse

c.

**DIRECTEUR GÉNÉRAL DES
ÉLECTIONS DU QUÉBEC**

Organisme

DÉCISION

OBJET : DEMANDE DE RÉVISION EN MATIÈRE D'ACCÈS formulée 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 28 mai 2003, la demanderesse veut obtenir de l'organisme copie du rapport préparé par M^e Marie-France Chabot de la firme Consensus à la suite de l'enquête que celle-ci a tenue aux fins de faire la lumière sur la situation particulière qui prévalait au sein de l'une des directions de l'organisme. Elle formule cette demande en vertu des articles 83 et suivants de la Loi.

[2] Le 13 juin suivant, sauf pour ce qui est de la version des faits de la demanderesse se trouvant au recueil des versions des faits accompagnant le Rapport, la responsable de l'accès de l'organisme (la Responsable) refuse de communiquer le rapport demandé en vertu des articles 14 alinéa deuxième, 37, 53, 54, 86.1 et 88 de la Loi.

¹ L.R.Q., c. A-2.1, ci-après appelée la « Loi ».

[3] Le 7 juillet 2003, la demanderesse prie la Commission de l'accès à l'information (la Commission) de réviser cette décision de la Responsable.

[4] Une audience se tient en la ville de Québec le 14 janvier 2005. Des événements imprévus à la direction de la Commission en 2003 et 2004 ont causé la suspension du délibéré dans un nombre appréciable de causes déjà entendues par la soussignée et ce, jusqu'en octobre 2004, où la suspension des délibérés a été levée dans tous ces dossiers à la fois. Cette accumulation de dossiers en délibéré et l'ajout de nouveaux sont la cause directe des retards dans la rédaction des décisions.

L'AUDIENCE

A. LE LITIGE

[5] L'organisme dépose, sous pli confidentiel, une copie des deux documents en litige :

document 1 Rapport présenté le 31 mars 2003 par M^e Marie-France Chabot, conseillère en résolution de conflits, à l'organisme, contenant 15 pages divisées comme suit : Page de présentation (1) Table des matières (2), Introduction (3), A. Cadre d'analyse juridique et psychosociale (4 à 7), B. Analyse (8 à 11), C. Conclusions (12 à 14), D. Recommandations (15) et ses 12 Annexes (différentes pièces du dossier d'employée de la demanderesse).

document 2 Recueil des versions des faits des personnes rencontrées préparé par M^e Marie-France Chabot dans le cadre de l'exécution du mandat menant à la rédaction du document 1, contenant 33 pages divisées comme suit : Présentation du Recueil (1), version des faits de la demanderesse (2 à 10), version des faits des 14 autres personnes rencontrées (11 à 33).

[6] La demanderesse affirme ne jamais avoir reçu la partie du Recueil des versions des faits représentant sa propre version, malgré la mention qui est faite à la lettre-réponse du 13 juin 2003 (pages 2 à 10 du document 2).

[7] L'organisme précise que les annexes 1 à 12 du Rapport n'ont pas été remises à la demanderesse parce que celle-ci les connaît bien, étant des pièces de son dossier d'employée.

[8] L'organisme fait remarquer que les parties inaccessibles des documents 1 et 2 sont indiquées par une ligne marginale verticale. Ces parties inaccessibles constituent 90 pour cent du texte du Rapport proprement dit, soit 90 pour cent des pages 1 à 15 du document 1.

[9] Pour une meilleure compréhension de la présente décision, et *a contrario*, la soussignée décrit donc comme suit les parties jugées accessibles des pages 1 à 15 du document 1 et des pages 1 à 10 du document 2 :

Document 1

- Page 1 Page de présentation au complet;
- Page 2 Table des matières au complet;
- Page 3 Introduction, toute la page sauf le texte apparaissant sous les titres « Première liste » et « Deuxième liste »;
- Page 4 Au complet (A. cadre d'analyse juridique et psychosociale);
- Page 5 Les quatre premières lignes de cette page (A. Cadre d'analyse juridique et psychosociale);
- Page 8 Premier paragraphe et les trois premières phrases du dernier paragraphe de cette page (B. Analyse);
- Page 9 Le cinquième paragraphe complet commençant par les mots « Le directeur.... »;
- Page 11 Les 9 premières lignes et les 4 premiers mots de la dixième ligne du deuxième paragraphe, le troisième paragraphe ainsi que les première et troisième phrases du quatrième paragraphe;
- Page 15 Les deux premières recommandations curatives.

Document 2

- Page 1 Le titre, le premier paragraphe et la page où se trouve la version de la demanderesse;

Pages 2 à 10 inclusivement, soit la version des faits de la demanderesse.

[10] En réponse aux questions de la Commission, l'organisme confirme que les parties ci-haut décrites du document 1, pourtant jugées accessibles, n'ont pas été remises à la demanderesse. La demanderesse affirme, de son côté, contrairement à ce qui est écrit dans la réponse de la Responsable du 13 juin 2003, qu'elle n'a pas reçu sa version des faits du document 2.

[11] La demanderesse confirme que sa demande de révision vise l'obtention de la totalité des documents 1 et 2.

B. LA PREUVE

i) de L'organisme

Témoignage de madame Jocelyne Légaré

[12] Madame Légaré est conseillère en ressources humaines chez l'organisme. Elle connaît le dossier de la demanderesse et le lien qu'il y a entre cette dernière et les documents en litige.

[13] Elle explique le contexte de la rédaction des documents en litige et les motifs pour lesquels l'organisme a eu recours à un expert externe, M^e Marie-France Chabot, avocate et psychologue, pour enquêter sur les événements rapportés par la demanderesse et proposer des solutions, le cas échéant.

[14] Madame Légaré déclare avoir requis les services de M^e Chabot à titre préventif, vu la nature des faits révélés par la demanderesse.

[15] Elle admet avoir lu à la demanderesse les conclusions du rapport, que l'on retrouve à ses pages 12 à 14, ainsi que les deux premières recommandations dites « *curatives* » de M^e Chabot puisque ces dernières concernaient directement la demanderesse spécifiquement.

ii) de la demanderesse

Témoignage de la demanderesse

[16] La demanderesse explique tout l'intérêt, pour elle, de prendre connaissance de l'intégralité des deux documents en litige.

[17] Elle décrit toute la situation précédant, entourant et suivant la rédaction de ce rapport ainsi que les effets très négatifs des événements en cause sur sa vie tant professionnelle que personnelle.

[18] Elle admet que dans un petit organisme, beaucoup de vérités et de rumeurs circulent, puisque presque tous les employés se connaissent.

[19] Elle ne comprend pourtant pas encore totalement ce qui s'est passé. Elle veut maintenant connaître ce que les autres employés ont dit sur elle ainsi que toutes les recommandations du rapport.

C. LES REPRÉSENTATIONS

i) de l'organisme

[20] L'avocat de l'organisme prie la Commission de s'en tenir à sa compétence, savoir de décider si la Responsable a eu raison de refuser à la demanderesse l'accès au rapport complet. En effet, il rappelle que la Commission ne peut réviser le bien-fondé de la décision administrative en matière de ressources humaines prise par l'organisme.

[21] Il plaide que, outre la propre version des faits de la demanderesse se trouvant au document 2, pages 2 à 10 inclusivement, laquelle est accessible à la demanderesse, le texte du rapport (document 1) est inaccessible en totalité parce qu'il contient en substance des renseignements visés par les articles 53, 88 et 37 de la Loi.

[22] Remettre les parties jugées accessibles de ce document 1 à la demanderesse serait presque lui faire insulte puisqu'il est évident que ce n'est pas ce qu'elle désire obtenir de l'organisme, selon son propre témoignage. Elle désire obtenir ce qui lui est refusé en vertu des articles 53, 88 et 37.

[23] Il estime que le rapport contient des avis et des recommandations qui sont énumérés aux chapitres Conclusions et Recommandations aux pages 12 à 15 du document 1. Ces textes comportent des jugements de valeurs émis par un expert en la matière à la demande de l'organisme et sont, à ce titre, manifestement visés par l'article 37 de la Loi comme la jurisprudence² l'enseigne.

² *Deslauriers c. Le Sous-ministre de la Santé et des Services sociaux*, [1991] CAI 311 (C.Q.) 321; *Rimouski (Ville de) c. Syndicat national des employés municipaux (manuels) de Rimouski*, [1998] CAI 525 (C.Q.) 529; *Sweeney c. Gatineau*, [2002] CAI 44; *Soleil (Le) c. Québec (Ministère de la Justice)*, [1993] CAI 228, 231.

[24] Il soutient enfin que les versions des faits tirées des déclarations des 14 autres personnes rencontrées par M^e Chabot (document 2 pages 11 à 33) se retrouvent partout disséminées dans le texte du rapport. Le rapport entier devient donc en substance visé par les articles 53 ou 88 de la Loi et doit rester confidentiel.

ii) de la demanderesse

[25] La demanderesse fait valoir que tous les renseignements en litige devraient lui être remis puisque les événements étudiés la concernent personnellement.

DÉCISION

[26] La Commission souscrit à la mise en garde de l'avocat de l'organisme puisque la Commission n'a pas la compétence de réviser les décisions administratives concernant la demanderesse qui ont été prises par l'organisme à titre d'employeur.

[27] La Commission ne peut se prononcer que sur l'accessibilité de la demanderesse aux deux documents en litige.

[28] La Commission a pris connaissance des documents en litige.

L'APPLICATION DE L'ARTICLE 14 DE LA LOI

[29] L'organisme motive son refus de communiquer la totalité du rapport (pages 1 à 15 du document 1) en se fondant sur le deuxième alinéa de l'article 14 de la Loi :

14. Un organisme public ne peut refuser l'accès à un document pour le seul motif que ce document comporte certains renseignements qu'il doit ou peut refuser de communiquer en vertu de la présente loi.

Si une demande porte sur un document comportant de tels renseignements, l'organisme public peut en refuser l'accès si ces renseignements en

forment la substance. Dans les autres cas, l'organisme public doit donner accès au document demandé après en avoir extrait uniquement les renseignements auxquels l'accès n'est pas autorisé.
(La Commission a souligné)

[30] L'avocat de l'organisme prétend que, en application de l'article 14 de la Loi, ce dernier ne peut pas remettre à la demanderesse les parties jugées pourtant accessibles au motif que ces parties, ne constituant pas la substance de ces documents et en l'absence de cette substance, lui seraient, au mieux, totalement inutiles ou, au pire, incompréhensibles.

[31] Il ajoute que la remise à la demanderesse de documents largement élagués de leur substance serait une insulte à son intelligence.

[32] La Commission ne peut souscrire à une telle prétention. En effet, les documents en litige visent la demanderesse au premier chef et la Commission est convaincue que toute partie de ces documents qui la concerne et qui lui serait remise serait très bien comprise de celle-ci malgré l'élagage de partie du texte intégral.

[33] La Commission souligne que ces documents sont le résultat d'une analyse de faits vécus difficilement par la demanderesse, et ce, par une personne compétente et étrangère aux événements. Ce dernier constat suffit à justifier l'importance et la grande valeur, pour la demanderesse, de la connaissance de la moindre partie de ces textes.

[34] En l'espèce, la Commission est d'avis que l'organisme n'a pas à faire la détermination de ce qui serait utile à la demanderesse ou de ce qui serait une insulte pour elle. L'organisme doit se rappeler qu'il a l'obligation de lui remettre les renseignements nominatifs qui la concernent.

[35] La Commission est donc d'avis, dans un premier temps, que toutes les parties du document 1 jugées accessibles par l'organisme et qui sont plus haut décrites au paragraphe 9 doivent être remises à la demanderesse.

[36] Dans un deuxième temps, l'organisme devra remettre à la demanderesse les parties du document 2 jugées accessibles par l'organisme et qui sont plus haut décrites au paragraphe 9.

[37] Dans un troisième temps, l'organisme devra remettre à la demanderesse les annexes 1 à 12 attachées au rapport (document 1). Le fait que la demanderesse en connaît le contenu parce que ces documents ont été tirés de son dossier d'employée ne justifie pas le refus de les lui remettre. Ces documents la concernent et ont été spécifiquement retenus aux fins de l'analyse qu'a faite M^e Chabot des événements en cause. Ce seul élément est susceptible d'ajouter une nouvelle dimension à ces pièces bien connues de la demanderesse.

L'APPLICATION DE L'ARTICLE 37 DE LA LOI EN REGARD DU DROIT D'ACCÈS DE LA DEMANDERESSE AUX RENSEIGNEMENTS QUI LA CONCERNENT (ARTICLES 83, 86.1 ET 87 DE LA LOI)

[38] Dans un quatrième temps, l'organisme devra remettre à la demanderesse tous les éléments du rapport (document 1, pages 1 à 15) qui constituent des avis, des recommandations qui la concernent personnellement, et ce, en application des articles 83, 86.1 et 87 de la Loi :

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.

86.1 Un organisme public peut refuser de donner communication à une personne d'un renseignement nominatif la concernant, lorsque ce renseignement est contenu dans un avis ou une recommandation fait par un de ses membres ou 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, ou fait à la demande de

l'organisme par un consultant ou par un conseiller sur une matière de sa compétence et que l'organisme n'a pas rendu sa décision finale sur la matière faisant l'objet de cet avis ou de cette recommandation.

87. Sauf dans le cas prévu à l'article 86.1, un organisme public peut refuser de confirmer l'existence ou de donner communication à une personne d'un renseignement nominatif la concernant, dans la mesure où la communication de cette information révélerait un renseignement dont la communication doit ou peut être refusée en vertu de la section II du chapitre II.

[39] En effet, l'organisme n'a présenté aucun élément de preuve établissant que les conditions d'application de l'article 86.1 étaient présentes au moment de la décision du Responsable sous examen, savoir, qu'il existait un processus décisionnel en cours ou qu'aucune décision n'avait encore été prise alors par l'organisme, relativement aux avis ou recommandations concernant la demanderesse.

[40] En l'absence de processus décisionnel en cours, rien n'autorise un organisme à refuser de communiquer à la demanderesse les informations nominatives la concernant, et ce, même si cette communication risque de révéler un renseignement dont la retenue est permise en vertu de la section II du chapitre II de la Loi, c'est-à-dire en vertu des restrictions à l'accès prévues à ses articles 18 à 42.

[41] Le commissaire Michel Laporte s'est déjà prononcé dans ce sens dans l'affaire *Sweeney*³ où il avait été établi que le processus décisionnel était terminé :

Ainsi, les avis ou recommandations ayant déjà fait l'objet d'une décision par l'organisme et concernant spécifiquement le demandeur, au sens de l'article 86.1 de la loi, excluent la restriction facultative de l'article 37.

[42] L'article 37 ne peut donc être invoqué à l'encontre de cette communication à la demanderesse de renseignements nominatifs la concernant :

37. Un organisme public peut refuser de communiquer un avis ou une recommandation faits depuis moins de dix

³ *Sweeney c. Gatineau*, [2002] CAI 44, 48;

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.

[43] En conséquence de ce qui précède, l'organisme devra remettre à la demanderesse les parties suivantes du document 1 en litige, lesquelles, bien sûr, ne contiennent aucun renseignement nominatif concernant des tierces personnes physiques identifiables, et ce, en sus des autres parties des documents en litige qui sont déjà visées par les paragraphes [35] à [37] précédents :

- | | |
|-------------------|---|
| Page 3 | Les noms des tierces personnes physiques apparaissant sous le titre « <u>Première liste</u> ». La Commission constate que ces personnes ont été désignées par la demanderesse tel qu'il appert de ce qui est affirmé deux paragraphes plus haut dans le texte en litige. Ces noms font, en quelque sorte, partie des déclarations de la demanderesse; |
| Pages 5 à 7 incl. | Toutes les parties jugées non accessibles de ces pages contiennent des énoncés de normes juridiques et psychosociales applicables au cas qui nous occupe. Ce texte ne contient aucun avis ou recommandation ⁴ ; |
| Page 8 | Les deuxième, troisième et quatrième paragraphes, le cinquième paragraphe sauf sa dernière phrase et les trois premières phrases du sixième paragraphe de cette page; |
| Page 9 | Le premier paragraphe complet, commençant par les mots « À son retour... », les deuxième, quatrième et cinquième paragraphes et les deux dernières phrases du septième paragraphe de cette page; |

⁴ Op.cit. *supra* note 2.

Page 10	Les premier, troisième, quatrième et cinquième paragraphes de cette page;
Page 11	Les premier et troisième paragraphes et le dernier paragraphe (le quatrième), à l'exclusion de ses quatre dernières phrases;
Page 12	Les quatre premières conclusions;
Page 13	Les conclusions 10, 11, 15 et 16;
Page 14	La fin de la conclusion 16, la première phrase de la conclusion 17 et toute la conclusion 18, à l'exception de sa dernière phrase;
Page 15	Le paragraphe sous le titre « Recommandations » et les deux premières recommandations curatives.

L'APPLICATION DE L'ARTICLE 37 EN REGARD DES AVIS CONCERNANT DES TIERCES PERSONNES PHYSIQUES OU L'ORGANISME ET L'APPLICATION DES ARTICLES 53, 59 ALINÉA PREMIER ET 88

[44] L'organisme peut toutefois soulever l'article 37 de la Loi pour restreindre la communication lorsque les renseignements visés sont des avis et recommandations concernant l'organisme en général et non pas la demanderesse en particulier ou lorsque les avis ou recommandations concernent des tierces personnes physiques.

[45] Dans un autre ordre d'idées, l'organisme doit enfin protéger tout renseignement nominatif concernant une tierce personne physique et en application des articles 53 et du premier alinéa de l'article 59 ainsi que tout renseignement visé par l'article 88 de la Loi, que ces renseignements soient inclus dans un avis, une recommandation, une analyse ou une version des faits qui aurait été recueillie auprès de cette tierce personne physique ou d'une personne physique autre que la demanderesse :

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-divulgence, de non-publication ou de non-diffusion.

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

[...]

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.

[46] Le reste des documents en litige doit donc pouvoir bénéficier de la protection de l'organisme par l'application des articles faisant l'objet de cette dernière rubrique.

[47] Ainsi, doivent rester confidentiels les documents ou parties des documents suivants :

Document 1 :

Page 3

Sous le titre « Première liste », les quatre lignes du N.B. et tout le texte sous le titre « Deuxième liste », y compris le texte du N.B.;

Page 8

Les trois dernières lignes de cette page;

Page 9

Les six premières lignes de cette page, les troisième et sixième paragraphes complets et les quatre premières

	lignes du septième paragraphe complet jusqu'au mot « Jean »;
Page 10	Les deuxième et sixième paragraphes;
Page 11	La dernière phrase du deuxième paragraphe et les quatre dernières phrases du quatrième paragraphe;
Page 12	Les conclusions 5 à 8 inclusivement;
Page 13	La fin de la conclusion 8, la conclusion 9 et les conclusions 12 à 14 inclusivement;
Page 14	Toute la conclusion 17 à l'exception de la première phrase et la dernière phrase de la conclusion 18;
Page 15	Les recommandations curatives 3 à 7 inclusivement et toutes les recommandations préventives.
<u>Document 2 :</u>	
Pages 12 à 33	Relatant la version des faits des 14 autres personnes physiques rencontrées par M ^e Chabot.

[48] **POUR TOUS CES MOTIFS**, la Commission

ACCUEILLE en partie la demande de révision;

ORDONNE à l'organisme de communiquer à la demanderesse les deux documents en litige, **À L'EXCEPTION** des parties de ces deux documents décrites au paragraphe précédant immédiatement le présent dispositif; et

REJETTE quant au reste la demande de révision.

DIANE BOISSINOT
commissaire

Avocat de l'organisme :
M^e Pierre Laurin
(Tremblay Bois Mignault Lemay, avocats)