

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

Dossier : 03 20 07

Date : 11 février 2005

Commissaire : M^e Hélène Grenier

**X et
Y**

Demanderesses

c.

CURATEUR PUBLIC

Organisme

DÉCISION PRÉLIMINAIRE

OBJET

DEMANDE DE RÉVISION EN MATIÈRE D'ACCÈS; OBJECTION RELATIVE À LA COMPÉTENCE DE LA COMMISSION.

[1] Les demanderesses se sont adressées au curateur public le 26 septembre 2003 pour obtenir copie des documents suivants : « *Tous les rapports produits suite à votre visite au Centre hospitalier Robert-Giffard dans le cadre du programme d'évaluation de la qualité de vie et des services offerts aux personnes représentées par le Curateur public.* ».

[2] Le 14 octobre 2003, le curateur public leur refuse l'accès au seul rapport détenu. Sa décision s'appuie principalement sur l'article 2.2 de la *Loi sur l'accès* (L.R.Q., c. A-2.1) de même que sur les articles 51 et 52 de la *Loi sur le curateur public* (L.R.Q., c. C-81; l'organisme précise que ce rapport fait partie intégrante des dossiers détenus sur les personnes qu'il représente et auxquelles des

services sont fournis par le Centre hospitalier Robert-Giffard. De façon subsidiaire, l'organisme appuie son refus sur l'article 37 de la *Loi sur l'accès*.

[3] Insatisfaites, les demanderesses soumettent une demande de révision qu'elles datent du 10 novembre 2003. Par avis posté le 24 novembre 2004, la Commission convoque les parties à une audience dont la tenue est fixée au 31 janvier 2005.

[4] L'organisme prétend que la Commission n'est pas compétente pour entendre cette demande de révision et qu'elle doit cesser de l'examiner; à son avis, le document en litige vise la vie privée de chacune des personnes que représente le curateur public et à laquelle des services sont fournis par le Centre hospitalier Robert-Giffard. Cette objection préliminaire s'appuie sur l'article 2.2 de la *Loi sur l'accès*.

PREUVE

i) de l'organisme

Témoignage de M^e Hélène Drapeau :

[5] M^e Hélène Drapeau témoigne sous serment en qualité de répondante en matière d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels; elle exerce cette fonction chez l'organisme depuis juillet 2001.

[6] Elle reconnaît la demande d'accès (O-1) de même que l'accusé de réception (O-2) qu'elle a signé le 30 septembre 2003 et dans lequel elle indique que la demande est analysée en vertu de la *Loi sur le curateur public*. Elle reconnaît aussi le refus de l'organisme (O-3), refus à l'élaboration duquel elle a participé. M^e Drapeau a analysé la demande d'accès selon le type de dossier visé et selon les dispositions législatives applicables; à son avis, la *Loi sur le curateur public* s'applique, vu l'article 2.2 de la *Loi sur l'accès* et parce que le curateur public doit maintenir un dossier confidentiel sur chacune des personnes qu'il représente ou dont il administre les biens. À son avis également, les demanderesses ne peuvent, en vertu de l'article 52 de la *Loi sur le curateur public*, avoir accès à un dossier maintenu par le curateur public sur une personne qu'il représente ou dont il administre les biens.

[7] M^e Drapeau a examiné le rapport en litige dont le titre est « *Évaluation de la qualité de vie et des services fournis aux personnes représentées par le curateur public* ». Ce rapport concerne le Centre hospitalier Robert-Giffard; il a été préparé dans le cadre d'un programme d'évaluation de la qualité de vie et

des services fournis aux personnes qui sont représentées par le curateur public dans l'ensemble des établissements du réseau. Ce programme d'évaluation a été initié par le curateur public en raison des obligations qui lui incombent en vertu du Code civil du Québec (art. 256 et suivants) et qui, notamment, lui imposent d'assurer la protection de chaque personne qu'il représente, l'administration de son patrimoine ainsi que l'exercice de ses droits civils.

[8] Le 20 septembre 2000, le curateur public avisait (O-4) le directeur général du Centre hospitalier Robert-Giffard de la visite à laquelle il procéderait pour évaluer la qualité de vie et les services offerts par cet établissement aux 491 personnes qu'il représentait alors. Cette évaluation devait permettre au curateur public de dresser un portrait global concernant, entre autres, l'autonomie de ces personnes, les services fournis, leur environnement physique et social, le respect de leurs droits ainsi que la présence des consentements requis quant aux interventions qui les concernaient (O-4), ce, afin de mieux cerner les correctifs qui pouvaient s'imposer pour améliorer la qualité de vie ainsi que les services offerts à ces 491 personnes.

[9] Le rapport d'évaluation en litige comprend des renseignements qui sont propres à la vie privée de chacune des personnes alors représentées par le curateur public au Centre hospitalier Robert-Giffard; ces renseignements font globalement partie de leur dossier individuel. Chez le curateur public, seul le personnel peut, dans l'exercice de ses fonctions, avoir accès aux dossiers maintenus sur chacune de ces personnes.

[10] Ce rapport comprend des recommandations qui ont donné lieu à des suivis personnalisés que le curateur public, par l'entremise de ses conseillers à la représentation, a effectués au Centre hospitalier Robert-Giffard afin que les correctifs qui s'imposaient soient apportés et que les personnes représentées aient les meilleurs soins. Le curateur public a donc, en tant que représentant légal de ces personnes, effectué plusieurs visites pour vérifier si les correctifs requis étaient apportés.

Contre-interrogatoire de M^e Hélène Drapeau :

[11] Le curateur public, tel qu'il l'affirme dans sa lettre du 20 septembre 2000 (O-4), a initié un programme provincial de visites d'évaluation de la qualité de vie et des services dispensés aux personnes qu'il représente. Ce programme vise à établir le portrait de chaque personne représentée par le curateur public pour la connaître davantage, identifier ses besoins et mieux assurer son bien-être. Le

rapport d'évaluation en litige est relié à chacune des personnes alors hébergées au Centre hospitalier Robert-Giffard et représentées par le curateur public.

[12] Le rapport en litige est dénominalisé; il ne comprend pas les notes qui ont été prises concernant des personnes en particulier bien qu'il traite d'aspects spécifiques de la vie privée de ces personnes.

[13] Les personnes qui ont eu accès à ce rapport d'évaluation sont :

- Le directeur du Centre hospitalier Robert-Giffard;
- Le curateur public (incluant l'équipe directoriale concernée);
- La docteure Michelle Lussier-Montplaisir ainsi que l'équipe d'évaluation qu'elle a dirigée;
- Le ministère de la Santé et des services sociaux;
- La régie régionale alors concernée par les interventions qui devaient être effectuées;
- un centre de réadaptation ainsi que des personnes qui donnent des soins.

[14] Les recommandations globales et particulières du rapport ont donné lieu à des réunions dans le cadre desquelles des cas particuliers ont vraisemblablement été discutés.

[15] Le rapport en litige est le seul document qui soit visé par la demande d'accès et détenu. Les suivis de ce rapport, issus de réunions, sont des actions directes spécifiques qui sont inscrites dans les dossiers des personnes représentées concernées. Il n'y a pas eu de rapport sur le suivi donné aux recommandations globales.

[16] Le rapport d'évaluation en litige a donc été progressivement complété par des notes qui sont inscrites au dossier (informatisé) individuel de chaque personne concernée; ces notes font état du suivi qui a été effectué pour cette personne et qui résulte du rapport d'évaluation du 31 janvier 2001.

ii) des demanderesses

[17] Les demanderesses témoignent sous serment. Elles ne demandent accès qu'au rapport du 31 janvier 2001, non pas aux notes inscrites aux dossiers individuels des personnes que représente le curateur public ou dont il administre les biens.

[18] Elles déposent copie des documents suivants et les commentent au besoin :

- extraits des rapports annuels de gestion 2000-2001, 2001-2002, 2002-2003 du curateur public (D-1, en liasse); ces extraits traitent du programme d'évaluation de la qualité de vie et des services offerts aux personnes représentées que le curateur public a initié et qui a débuté en juillet 2000;
- extrait du rapport d'activité 2001-2002 du Comité de protection et de représentation des personnes incapables ou protégées, remis à la curatrice publique le 28 mai 2002 (D-2) et comprenant des recommandations relatives à l'évaluation de la qualité du milieu de vie et des services fournis aux personnes représentées;
- 4 communiqués de presse émis par le curateur public en 1999, 2000 et 2003 (D-3);
- rapport d'évaluation (1999) soumis au curateur public sur la qualité de vie et les services offerts aux personnes qu'il représentait et qui étaient prises en charge par l'Hôpital Rivière-des-Prairies (D-4); le curateur public a lui-même remis un exemplaire de ce rapport à l'une des demanderesse;
- rapport (dénominalisé) d'intervention (2003) du protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux concernant un signalement mettant en cause le Centre hospitalier Robert-Giffard (D-5); ce rapport a été remis aux demanderesse par le protecteur des usagers;
- refus (D-6) du responsable de l'accès aux documents du Centre hospitalier Robert-Giffard de communiquer le rapport d'évaluation en litige aux demanderesse;
- extrait du rapport annuel de gestion 2001-2002 du curateur public concernant la nature et le traitement des signalements reçus (D-7);
- extrait (D-8) du Journal des débats (jeudi, 15 novembre 2001) portant sur les soins prodigués aux bénéficiaires du Centre hospitalier Robert-Giffard; cet extrait comprend les propos suivants d'un député : « *En juillet dernier, le rapport d'évaluation sur la qualité de vie des patients du centre hospitalier Robert-Giffard était déposé par le Curateur public, et voici ce qu'il concluait : que la qualité de vie des bénéficiaires est pauvre, que le droit à l'intimité et à la dignité n'est pas respecté, de même que le droit à l'intégrité physique et psychologique...* ».

ARGUMENTATION

i) de l'organisme

[19] La Commission doit cesser d'examiner la demande de révision, faute de compétence, vu l'article 2.2 de la *Loi sur l'accès* :

2.2 L'accès aux documents contenus dans un dossier que le curateur public détient sur une personne qu'il représente ou dont il administre les biens, de même que la protection des renseignements personnels contenus dans un tel dossier, sont régis par la Loi sur le curateur public (chapitre C-81).

A l'égard des renseignements personnels contenus dans un tel dossier, la présente loi ne s'applique que pour permettre à la Commission d'exercer la fonction visée au paragraphe 6° de l'article 123 et les pouvoirs visés au paragraphe 3° de l'article 127 et à l'article 128.1.

[20] L'accès au rapport en litige est régi par les articles 50 et suivants de la *Loi sur le curateur public*. Ce rapport est confidentiel et les demanderesse ne peuvent en prendre connaissance.

[21] La communication de renseignements personnels par le curateur public est tributaire de l'intérêt de la personne qu'il représente, du respect des droits de celle-ci et de la sauvegarde de son autonomie (Code civil du Québec, articles 256 et suivants). Il appartient au curateur public de décider s'il convient d'alerter la population en divulguant un rapport de la nature de celui qui est en litige.

[22] La preuve démontre que l'évaluation réalisée au Centre hospitalier Robert-Giffard résulte de l'exercice, par le curateur public, des attributions qui lui sont conférées par l'article 12 de la *Loi sur le curateur public* concernant les personnes sous tutelle ou curatelle. L'accès aux renseignements issus de l'exercice de ces attributions est visé par l'article 2.2 de la *Loi sur l'accès* et régi par les articles 50 et suivants de la *Loi sur le curateur public*.

[23] L'évaluation du Centre hospitalier Robert-Giffard a été effectuée dans l'intérêt des personnes que le curateur public représente. Le rapport en litige comprend des renseignements sur la vie privée de ces personnes, notamment sur leur bien-être moral et matériel. La vie privée de ces personnes, de même que leur dignité, sont protégées par la *Charte des droits et libertés de la personne* (articles 4 et 5) et par le *Code civil du Québec* (articles 35 et suivants).

[24] Le rapport en litige est relié au dossier des personnes que représente le curateur public. Il réfère à ces personnes et il est entièrement confidentiel en vertu de la *Loi sur le curateur public*. Ce rapport n'a pas été déposé à

l'Assemblée nationale; il a été remis au ministre d'État à la santé et aux services sociaux.

[25] Le curateur public n'a pas à verser un exemplaire de ce rapport dans le dossier de chacune des personnes qu'il représente et qui reçoit des services du Centre hospitalier Robert-Giffard. La preuve démontre que le rapport en litige a été utilisé par le curateur pour assurer le suivi des recommandations qui y sont contenues.

ii) des demanderesses

[26] Le rapport en litige concerne un établissement ainsi qu'un ensemble de personnes que représente le curateur public. Il traite de l'environnement et des services offerts à cet ensemble de personnes par cet établissement.

[27] Le curateur public a initié un programme administratif d'évaluation de la qualité de vie et des services offerts aux personnes qu'il représente; il a, en conséquence, décidé d'évaluer la qualité de vie offerte aux personnes qu'il représentait au Centre hospitalier Robert-Giffard et celle des services qui leur étaient fournis par cet établissement. Ces aspects ne font pas, comme tels, partie du dossier particulier maintenu en vertu de l'article 50 de la *Loi sur le curateur public*; l'évaluation effectuée se situe au-delà du dossier particulier de chaque personne représentée et elle permet la mise au point d'un profil statistique (D-1). La preuve révèle à cet égard que des dossiers administratifs ont aussi été consultés par les évaluateurs (O-4) et que le rapport en litige a notamment été communiqué aux autorités du Centre hospitalier Robert-Giffard ainsi qu'au ministre responsable.

[28] Le rapport comprend des recommandations générales qui sont acheminées aux autorités de l'établissement concerné afin que celui-ci prépare un plan d'action qu'il doit soumettre au curateur public (D-1).

[29] La divulgation du rapport en litige ne violerait ni le droit à la vie privée des personnes représentées, ni le droit à la sauvegarde de leur dignité et de leur réputation. Le curateur public n'a d'ailleurs pas hésité à publier, dans son rapport annuel de gestion 2001-2002 (D-7) un état des signalements reçus concernant les personnes qu'il représente; il en a été de même lorsque, par le biais de communiqués diffusés (D-3), le curateur public:

- a directement référé aux révélations accablantes qui avaient été rapportées à la suite de l'évaluation de la qualité de vie et des services réservés aux personnes représentées et prises en charge par l'Hôpital Rivière-des-Prairies;

- a présenté à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse les mesures qu'il avait adoptées pour avoir un portrait de situations et pour intervenir auprès des personnes qu'il représente;
- a publié les résultats de l'enquête qu'il a menée au Centre de réadaptation La Triade;
- a commenté, en septembre 2003, le plan d'action du Centre hospitalier Robert-Giffard.

[30] Le curateur public a déjà remis à l'une des demanderesse un exemplaire du rapport d'évaluation (1999) qui lui a été soumis sur la qualité de vie et les services offerts aux personnes qu'il représentait et qui étaient prises en charge par l'Hôpital Rivière-des-Prairies (D-4); la communication de ce rapport a été effectuée en vertu de l'article 37 de la *Loi sur l'accès*.

DÉCISION

[31] J'ai pris connaissance du rapport qui demeure en litige et qui est intitulé « *Évaluation de la qualité de vie et des services fournis aux personnes représentées par le curateur public* »; ce document, préparé par un groupe de travail et soumis au curateur public, concerne le Centre hospitalier Robert-Giffard (incluant le Pavillon Roy-Rousseau) et il est daté du 31 janvier 2001.

[32] Ce rapport de 17 pages comprend d'abord une courte présentation de l'établissement visité ainsi que des membres du groupe qui ont procédé à l'évaluation. Il y est explicitement précisé que la démarche d'évaluation porte essentiellement sur l'appréciation de la qualité de vie et des services fournis aux personnes représentées par le curateur public. Cette démarche comporte 4 types d'activités spécifiques; deux de ces 4 types d'activités ont pour objet la recherche d'éléments particuliers dans le dossier de personnes représentées ou encore la visite de ces personnes. Il avait été prévu que les évaluateurs procèdent par échantillonnage en ce qui concerne les personnes hébergées (O-4); le rapport confirme cet aspect (page 4). Sont par la suite décrits la méthode d'évaluation utilisée, le cadre à l'intérieur duquel les services sont organisés et fournis par l'établissement, la répartition, par catégories, de la clientèle de même que le niveau moyen d'autonomie de celle-ci.

[33] Le rapport énumère ensuite, à compter de la page 8, les constats du groupe de travail sur la qualité de vie des personnes représentées; ces constats résultent d'une appréciation réalisée selon des « *dimensions* » que le groupe de travail a considérées essentielles à l'épanouissement de ces personnes. Les

constats sur la qualité de vie sont présentés de façon générale et dans leur globalité. Il en est de même, à partir de la page 12, des constats portant sur la qualité des services fournis : la présentation ainsi que l'appréciation sont générales, globales et régulièrement complétées par une donnée numérique. Aucun renseignement ne réfère à une personne en particulier.

[34] Les conclusions et recommandations du rapport (pages 15 à 17) concernent l'établissement évalué par le groupe de travail ainsi que la qualité de ce qu'il offre aux personnes représentées par le curateur public.

[35] La compétence de la Commission pour réviser le refus du responsable du curateur public de donner accès à un document est bien circonscrite par le 2^{ème} alinéa de l'article 4 de la *Loi sur l'accès* :

4. Les organismes gouvernementaux comprennent les organismes non visés dans les articles 5 à 7, dont le gouvernement ou un ministre nomme la majorité des membres, dont la loi ordonne que le personnel soit nommé suivant la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1) ou dont le fonds social fait partie du domaine public.

Aux fins de la présente loi, le curateur public est assimilé à un organisme gouvernemental, dans la mesure où il détient des documents autres que ceux visés par l'article 2.2.

Est assimilée à un organisme gouvernemental, aux fins de la présente loi, une personne nommée par le gouvernement ou par un ministre, avec le personnel qu'elle dirige, dans le cadre des fonctions qui lui sont attribuées par la loi, le gouvernement ou le ministre.

[36] La Commission est d'avis que le rapport d'évaluation en litige n'est pas un document visé par l'article 2.2 de la *Loi sur l'accès*. Ce rapport n'est pas un document contenu dans un dossier que le curateur public détient sur une personne qu'il représente ou dont il administre les biens. L'article 2.2 vise le dossier individuel que doit maintenir le curateur public en vertu de l'article 50 de la *Loi sur le curateur public*, ce qui n'est pas le cas du rapport d'évaluation en litige :

50. Le curateur public doit maintenir un dossier sur chacune des personnes qu'il représente ou dont il administre les biens.

[37] La Commission considère que l'article 2.2 précité ne s'applique pas, vu le contenu général et global du rapport et vu la preuve démontrant que ce rapport n'est pas versé au dossier que le curateur public doit maintenir en vertu de la *Loi sur le curateur public*.

[38] La preuve démontre spécifiquement que ce rapport, qui dresse un portrait global visant l'obtention de correctifs, n'est pas, contrairement aux suivis personnalisés auxquels il a donné lieu, versé au dossier individuel et confidentiel que le curateur public doit maintenir sur chacune des personnes qu'il représente ou dont il administre les biens. La Commission comprend que les suivis personnalisés du rapport ont été ou sont progressivement versés dans les dossiers individuels des personnes concernées et que ces suivis, visés par l'article 2.2 précité, ne sont pas en litige.

[39] Les demanderesse soumettent une demande de révision à la Commission pour contester le refus du curateur public de leur fournir copie du rapport d'évaluation du 31 janvier 2001. La Commission peut entendre cette demande de révision et exercer, à l'égard de ce rapport, la fonction qui lui est dévolue en vertu du 1er alinéa de l'article 122 de la *Loi sur l'accès* :

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).

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

REJETTE l'objection préliminaire;

ORDONNE aux parties de se présenter devant elle conformément à l'avis de convocation qui leur sera transmis afin que la demande de révision soit

entendue concernant l'application de l'article 37 de la *Loi sur l'accès au rapport* en litige.

HÉLÈNE GRENIER
Commissaire

M^e Claire-Élaine Audet
Avocate de l'organisme