

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

Dossier : 03 20 47

Date : 19 octobre 2004

Commissaire : M^e Hélène Grenier

X

Demandeur

c.

**FONDS QUÉBÉCOIS DE LA
RECHERCHE SUR LA SOCIÉTÉ ET
LA CULTURE**

Organisme

DÉCISION

OBJET

DEMANDE DE RÉVISION EN MATIÈRE D'ACCÈS À DES RENSEIGNEMENTS
PERSONNELS CONCERNANT DES TIERS

[1] Le demandeur s'adresse à l'organisme le 7 octobre 2003 pour obtenir « *le nom des experts qui ont rédigé les rapports d'évaluation du projet intitulé « Le français standard en usage au Québec », rapports que vous m'avez transmis le 11 juin 2003.* ».

[2] Le 30 octobre 2003, l'organisme refuse de lui communiquer les renseignements demandés de même que tout renseignement susceptible d'identifier les experts; la responsable appuie sa décision sur les articles 53, 54

et 56 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (L.R.Q., c. A-2.1).

[3] Le 18 novembre 2003, le demandeur requiert la révision de cette décision et il expose brièvement les raisons qui soutiennent sa requête, c'est-à-dire :

- les renseignements en litige ne sont pas des renseignements personnels puisque les rapports des experts ont été rédigés à titre professionnel dans le but de fournir une évaluation scientifique sur un projet qui impliquait l'utilisation de fonds publics;
- la rédaction de ces rapports a été rémunérée à même les fonds publics;
- le public en général et les spécialistes du domaine en particulier ont le droit de savoir par qui et dans quelles conditions cette opération a été menée.

PREUVE

i) de l'organisme

Témoignage de M^{me} Lyne Sauvageau :

[4] Madame Lyne Sauvageau témoigne sous serment. Elle exerçait la fonction de responsable de l'accès ainsi que celle de secrétaire de l'organisme et de son conseil d'administration lorsqu'elle a traité la demande d'accès du demandeur. Elle est toujours à l'emploi de l'organisme, à titre de vice-présidente aux programmes.

[5] L'organisme, à l'instar de 2 autres fonds québécois de soutien à la recherche, a notamment pour fonctions d'aider financièrement le développement de la recherche dans des domaines particuliers. Il définit, à cet égard, ses propres programmes d'aide financière ainsi que les conditions d'admissibilité, d'attribution et d'évaluation des demandes d'aide qu'il reçoit pour chacun de ses programmes. Il forme des comités chargés de l'appréciation des demandes d'aide qui lui sont soumises ou il les fait évaluer à l'externe avant de décider, recommandations à l'appui, d'attribuer des subventions ou des bourses qu'il verse à différentes catégories de chercheurs et d'étudiants.

[6] Le processus d'évaluation des demandes d'aide financière qui sont adressées à l'organisme pour ses programmes suppose :

- l'approbation, par l'université d'attache des chercheurs, du projet de recherche pour lequel une demande d'aide financière est présentée à l'organisme;
- la décision de l'organisme quant à l'admissibilité de la demande d'aide financière, décision prise selon des conditions préétablies;
- l'évaluation de la demande d'aide par un comité d'appréciation formé par l'organisme qui, selon le programme d'aide financière concerné, met le projet de recherche en compétition avec d'autres pour lui attribuer un rang;
- le recours à une expertise externe lorsque le comité mis sur pied par l'organisme ne dispose pas des compétences scientifiques requises pour évaluer le projet pour lequel une demande d'aide financière est soumise;
- la production, par le comité d'appréciation, d'avis et de recommandations concernant les demandes d'aide avec des scénarios de financement proposés selon des priorités également préétablies;
- la décision du conseil d'administration de l'organisme quant à l'attribution de l'aide financière demandée.

[7] Le projet auquel réfère la demande d'accès (ci-après appelé « le projet ») ne s'adressait pas à l'organisme ou à l'un des programmes d'aide financière de l'organisme. Conséquemment, l'organisme n'a jamais attribué d'aide financière pour ce projet qui n'a pas, non plus, été évalué selon le processus décrit plus haut.

[8] Ce projet a été autorisé par décret du Gouvernement du Québec le 28 mars 2001; son financement a été déterminé par convention de subvention intervenue entre la ministre responsable de la Charte de la langue française, la Ministre de la Recherche, de la Science et de la Technologie et l'Université de Sherbrooke en juin de la même année. L'intervention de l'organisme a été exceptionnellement requise par le ministère de la Recherche, de la Science et de la Technologie pour évaluer le projet, ce, en raison de la compétence de l'organisme en matière d'évaluation scientifique.

[9] Le demandeur avait, le 30 avril 2003, déjà formulé une demande d'accès (O-1) à certains renseignements se rapportant au même projet; M^{me} Sauvageau a traité cette demande d'accès et répondu (O-2), le 21 mai 2003, que :

- l'organisme n'était intervenu qu'au début du processus d'évaluation, à la requête du ministère de la Recherche, de la Science et de la technologie;

- l'organisme a été impliqué dans le processus de sélection des 9 experts externes qui ont évalué la demande de subvention adressée à ce ministère pour le projet;
- en mai 2000, l'organisme a fourni au ministère les rapports d'évaluation que lui avaient transmis les experts externes;
- l'organisme n'a été impliqué ni dans l'évaluation de l'avancement des travaux ni dans l'attribution de la subvention, dans sa gestion ou dans la supervision du déroulement de la recherche;
- l'accès aux 9 rapports d'évaluation serait consenti au demandeur avec l'autorisation du chercheur principal et sous réserve de la protection des autres renseignements personnels.

[10] Le 23 mai 2003, M^{me} Sauvageau s'est donc adressée (O-3) au chercheur principal du projet pour lui demander l'autorisation de donner accès aux rapports d'évaluation préparés par les 9 experts externes; elle l'a alors informé que les renseignements nominatifs concernant les experts externes ainsi que les autres chercheurs seraient cependant masqués. Habituellement, c'est-à-dire en ce qui concerne les demandes qui visent ses programmes d'aide financière et qui lui sont adressées, l'organisme ne communique pas les rapports d'évaluation à des tiers. Le demandeur est, relativement au projet auquel il réfère dans ses demandes d'accès, un tiers.

[11] C'est M. Claude Pinel, l'un des chargés de programmes de l'organisme, qui a sélectionné les 9 experts externes qui ont évalué le projet. M. Pinel a eu recours à la banque d'experts de l'organisme ainsi qu'à sa propre connaissance du milieu et il s'est assuré de l'absence de conflit d'intérêts chez chacun des experts qui acceptait de participer à l'évaluation. Le 1^{er} mars 2000, M. Pinel transmettait aux 9 experts externes les paramètres qui devaient être utilisés pour l'évaluation scientifique du projet qui était présenté au ministère; il leur écrivait (O-4) :

« ...En un mot, le ministère sollicite l'expertise du Fonds en matière d'évaluation scientifique. Compte tenu du caractère exceptionnel d'une pareille demande, il ne semblait pas opportun d'utiliser les formulaires et les questionnaires traditionnels que l'organisme expédie régulièrement aux experts qu'il consulte. C'est pourquoi j'ai préféré vous demander de répondre à quelques questions en vous invitant cependant à fournir une argumentation bien étoffée qui permettra au Fonds de donner au ministère un

avis pertinent sur la qualité scientifique du dossier proposé ici.

À la lumière des informations qui vous ont été transmises, auriez-vous l'amabilité de formuler des remarques sur chacun des aspects suivants :

- 1. la valeur scientifique du projet proposé;*
- 2. la qualité scientifique des chercheurs concernés et dont vous trouverez ci-joints les curriculum vitae;*
- 3. l'adéquation entre les compétences scientifiques en place et les objectifs visés;*
- 4. l'utilité à moyen et à long terme pour le Québec de financer pareil projet;*
- 5. le réalisme du budget proposé.*

... »

[12] Pour M^{me} Sauvageau, les renseignements qui permettent d'identifier les experts externes sont nominatifs parce que l'organisme demande à chacun d'eux de fournir, à partir de son expérience personnelle, une évaluation scientifique, c'est-à-dire un avis personnel et circonstancié ou un jugement sur un projet. La lettre (O-4) que M. Pinel a fait parvenir à chacun des 9 experts sélectionnés démontre, en ce qui concerne le projet qui intéresse le demandeur, que chaque expert est appelé à fournir une appréciation personnelle ou un jugement de valeur en fonction de critères déterminés.

[13] Les experts externes qui ont été sélectionnés pour évaluer le projet ne sont ni membres de l'organisme ni membres de son personnel. Ils n'ont pas, non plus, été rémunérés pour leur travail d'évaluation. Ils ont été sélectionnés en raison de leur compétence dans le domaine concerné et relativement à certains aspects du projet. L'organisme ne rémunère jamais les experts externes, sauf les artistes professionnels qui évaluent les projets dans les programmes de recherche-crédation.

[14] Parmi les 9 experts externes sélectionnés pour évaluer le projet, la moitié provenait de l'étranger. Chacun était libre d'accepter la demande que lui soumettait l'organisme et aucun n'a conclu de contrat écrit; chacun a cependant déclaré l'absence, chez lui, de conflit d'intérêts et s'est engagé à respecter la confidentialité de tout renseignement concernant le projet et sa participation à l'évaluation de celui-ci.

[15] La confidentialité requise des experts externes est nécessaire pour préserver la qualité de l'évaluation par les pairs dans la communauté scientifique. Les pairs sont des personnes aptes à évaluer un projet; leur identité, dès lors, n'a pas à être connue. La confidentialité des renseignements qui

permettent d'identifier les experts assure l'objectivité de l'évaluation, ce, d'autant plus que chaque pair participant à l'évaluation d'un projet est susceptible d'être à son tour évalué. La divulgation de renseignements qui permettent d'identifier les experts entraînerait la perte de la garantie de qualité qui caractérise l'évaluation par les pairs.

[16] L'organisme publie annuellement la liste des évaluateurs auxquels il a recours pour évaluer les demandes d'aide financière (bourses et subventions) qui lui sont soumises pour ses propres programmes; cette liste d'environ 400 noms identifie les membres des comités d'appréciation formés par l'organisme sans toutefois identifier les demandes et programmes pour lesquels ces membres ont été sollicités ou encore les comités d'appréciation auxquels ils ont pris part. La publication de cette liste rend compte de la rigueur du processus d'évaluation de l'organisme et de la qualité des pairs qui y participent. L'organisme ne publie pas, cependant, la liste des experts externes auxquels il a recours.

[17] Madame Sauvageau a été autorisée, par le chercheur principal du projet, à donner accès aux rapports d'évaluation (obligatoirement dactylographiés) des 9 experts externes; elle les a transmis au demandeur (O-5), le 11 juin 2003, après avoir supprimé tous les renseignements nominatifs, y inclus le nom des experts externes lorsqu'il y était inscrit. La demande d'accès au nom des experts qui ont rédigé ces rapports a suivi le 7 octobre 2003 (O-6) et elle a été refusée. Ces noms n'avaient pas, non plus, été communiqués au ministère de la Recherche, de la Science et de la Technologie. M^{me} Sauvageau considère qu'elle pouvait, en vertu de la loi, refuser l'accès aux rapports d'évaluation et qu'elle n'avait pas, à cet égard, l'obligation de s'adresser au chercheur principal pour obtenir son autorisation de les communiquer.

[18] La divulgation de leur nom permet d'associer chacun des 9 experts à son rapport d'évaluation personnel compte tenu du domaine de recherche particulier et des points de vue exprimés par chacun. Le demandeur, qui a obtenu les rapports, connaît bien le domaine de recherche concerné. La divulgation du nom des experts constitue une divulgation de renseignements nominatifs indiquant aussi que ces personnes ont évalué le projet. Si elle était possible, la divulgation de pareils renseignements nominatifs empêcherait l'évaluation impartiale et qualitative des projets de recherche par les pairs.

[19] Les 9 experts externes ont été sollicités à titre de membre de la communauté scientifique internationale à laquelle participent les chercheurs qui sont actifs et qui proviennent notamment des universités, des centres de recherche publics et privés, des ministères et des directions de santé publique.

L'organisme a utilisé ses procédures habituelles pour faire évaluer le projet par des experts externes. Il est par ailleurs inhabituel que l'organisme sollicite des experts externes à la suite de la requête d'un ministère et que le financement d'un projet de recherche résulte d'un décret gouvernemental; l'organisme reçoit habituellement les demandes d'aide qui lui sont présentées pour ses programmes; il les traite dans un cadre compétitif et il les subventionne à même les fonds dont il dispose pour ses programmes.

[20] Madame Sauvageau a traité la demande visant l'obtention du nom des experts qui ont évalué le projet selon le processus usuel. Le contexte particulier de l'évaluation du projet, réalisée à la requête d'un ministère et par l'intervention de l'organisme, n'a aucun effet sur le caractère confidentiel du nom des experts externes; ces experts ont donné leur opinion personnelle, non pas celle de leur employeur. La divulgation de ces noms n'ajouterait rien à la valeur scientifique de l'évaluation.

Contre-interrogatoire de M^{me} Sauvageau :

[21] Parmi les 9 experts externes sélectionnés par l'organisme, 4 provenaient de l'étranger.

[22] La liste d'évaluateurs que publie annuellement l'organisme ne comprend pas le nom de ces 9 experts externes qui ont été sélectionnés pour le ministère de la Recherche, de la Science et de la Technologie, non pas pour l'organisme et les demandes d'aide qu'il finance selon ses programmes. Le ministère est resté le maître d'œuvre de ce projet et de son financement, l'organisme se limitant à sélectionner des experts externes et à leur demander d'évaluer le projet; les experts externes ont produit des rapports largement favorables que l'organisme a intégralement communiqués au maître d'œuvre. Somme toute, l'organisme n'a pas évalué le projet dans le cadre de ses programmes d'aide et il n'a pris aucune décision concernant ce projet; l'organisme a fait évaluer la valeur scientifique du projet par 9 experts externes et selon les paramètres définis dans la lettre du 1^{er} mars 2000 (O-4); c'est le Gouvernement du Québec, non pas l'organisme, qui, à la suite d'un avis et d'une recommandation émis par le ministère, a décidé de soutenir ce projet financièrement.

Témoignage de M^e Cédric Pautel :

[23] M^e Pautel témoigne sous serment. Il occupait, au début de l'année 2004, le poste d'analyste à la planification stratégique chez l'organisme; les fonctions

de secrétaire du conseil d'administration et de responsable de l'accès lui ont alors également été attribuées.

[24] M^e Pautel a, pour sa part, traité 2 demandes d'accès émanant du demandeur. La première, datée du 25 mars 2004 (O-7), visait l'obtention de nombreux documents incluant les documents comptables concernant la rémunération des experts externes dans le cadre de l'évaluation du projet. M^e Pautel a traité cette demande (O-8) après avoir vérifié (O-9) certains aspects auprès de M. Claude Pinel, responsable de l'évaluation externe et de la sélection des experts, et de M. Steve Gaudet, responsable des finances chez l'organisme; il a entre autres spécifié au demandeur qu'aucune rémunération n'avait été versée aux experts externes pour l'évaluation du projet et qu'il n'existait en conséquence aucun document comptable à cet effet. Par sa deuxième demande (O-10), datée du 3 mai 2004, le demandeur voulait que l'organisme lui confirme s'être assuré qu'aucun des experts externes du projet n'était en conflit d'intérêts et que chacun avait signé une déclaration à cet égard. M^e Pautel s'est informé auprès de M. Pinel avant de répondre (O-11) que le gestionnaire du dossier s'était assuré auprès des experts qu'ils n'étaient pas en conflit d'intérêts, cette vérification ayant été faite verbalement.

[25] La lettre du 1^{er} mars 2000 (O-4) constitue le document par lequel l'organisme a requis des experts externes leur opinion ou évaluation scientifique concernant le projet. L'organisme n'a donc pas adressé aux experts externes les formulaires et questionnaires qu'il utilise généralement pour l'évaluation, à l'externe, de demandes d'aide qui lui sont soumises pour ses propres programmes.

Témoignage de M. Pierre Noreau :

[26] M. Pierre Noreau témoigne sous serment en qualité de directeur du Centre de recherche en droit public de l'Université de Montréal qui est le plus ancien centre de recherche du Québec. Les chercheurs de ce centre sont tous des demandeurs d'aide financière et leur responsabilité de scientifiques les amène aussi à agir comme membres de comités d'évaluation ou comme experts externes; c'est notamment le cas de M. Noreau.

[27] L'évaluation scientifique consiste à évaluer la démarche d'un chercheur vers le développement de connaissances nouvelles dans un champ ou dans une discipline donnée; elle est nécessairement effectuée par d'autres chercheurs, c'est-à-dire par des pairs qui sont engagés dans le même cheminement général, qui peuvent aborder un projet dans toutes ses dimensions et qui identifient les

connaissances devant être développées. L'évaluation scientifique requiert la participation de plusieurs pairs qui, selon leurs connaissances respectives, doivent donner leur opinion personnelle sur la contribution à la connaissance qui résulterait vraisemblablement de la réalisation d'un projet de recherche ainsi que sur la cohérence interne et l'organisation du projet.

[28] Le nom des experts externes doit être traité de façon confidentielle afin d'éviter la complaisance et le conflit d'intérêts entre scientifiques puisque les chercheurs qui évaluent leurs pairs sont, au cours de leur carrière de scientifiques, également évalués par eux. La confidentialité favorise la capacité critique de l'évaluateur; la divulgation de son nom intimiderait l'évaluateur, aurait un effet délétère sur sa capacité d'évaluer objectivement et nuirait conséquemment à la progression du chercheur dont le projet est soumis à l'évaluation. La règle de l'anonymat est la mieux établie dans le milieu universitaire occidental lorsqu'il s'agit d'évaluer des projets de recherche; les demandeurs de subventions le savent.

[29] La divulgation du nom des experts externes nuirait donc au système d'évaluation par les pairs, ceux-ci étant les plus aptes à évaluer les connaissances à acquérir dans un domaine ou dans un champ donné. Sans les pairs, l'évaluation ne serait que technique et ne porterait que sur les connaissances acquises; la démonstration de connaissances à acquérir, fondamentale dans toute démarche scientifique, de même que la capacité d'évaluer seraient perdues.

[30] Les évaluations, négatives à l'occasion, doivent demeurer anonymes puisqu'elles impliquent des chercheurs membres de la communauté scientifique qui sont susceptibles de travailler ensemble ou en équipe par la suite. Elles sont une appréciation scientifique du projet d'un chercheur; elles constituent par ailleurs l'opinion personnelle de l'évaluateur externe qui est lui-même chercheur et qui exprime l'originalité de sa pensée et de ses préoccupations sur le projet soumis par un autre.

[31] La règle de l'anonymat est aussi appliquée en dehors du Québec, notamment aux experts externes auxquels des organismes québécois ont recours. L'organisme, qui subventionne la recherche à même ses fonds, sert l'intérêt public en favorisant une évaluation critique des projets par le respect de l'anonymat des experts externes.

[32] Les paramètres d'évaluation des projets sont moins définis lorsque les projets sont ambitieux. L'expert externe est invité à participer à l'évaluation d'un projet parce qu'il est un membre de la communauté scientifique et parce qu'il a

des connaissances dans un domaine particulier ainsi que dans la recherche effectuée dans ce domaine.

[33] La divulgation du nom des experts externes conduirait à l'autocensure; elle empêcherait les experts de s'exprimer librement et elle nuirait à leur capacité critique. De plus, la divulgation rendrait impossible le nécessaire recours aux experts étrangers occidentaux. Les chercheurs, pour la plupart, reconnaissent que le nom des experts externes et celui des membres des comités d'appréciation doivent demeurer confidentiels; à défaut, le système d'évaluation de la recherche serait déstructuré.

ii) du demandeur

[34] Le demandeur témoigne sous serment. Il est spécialiste du domaine en lexicographie et il a lui-même produit un dictionnaire en français québécois. Il n'a pas soumis de demande d'aide financière pour la réalisation d'un projet dans ce domaine. Retraité depuis quelques mois, il connaît bien les équipes qui œuvrent dans le domaine ainsi que les théories et clivages qui les distinguent; à son avis, la lecture d'un rapport d'évaluation révèle, dans bien des cas et compte tenu des termes et des notions, l'identité de son auteur.

[35] Sa démarche, issue d'une préoccupation qu'il partage avec des collègues, a pour but d'examiner le processus d'évaluation du projet visé par sa demande d'accès afin qu'aucun doute ne subsiste sur la légitimité du comité d'experts externes sélectionnés par l'organisme. Le demandeur prétend agir dans l'intérêt de l'organisme en examinant sa crédibilité.

[36] Selon le demandeur, l'organisme est intervenu en qualité de prestataire de services pour le ministère de la Recherche, de la Science et de la Technologie et il devait, pour l'évaluation du projet soumis à ce ministère, appliquer toutes les pratiques déontologiques généralement appliquées à l'évaluation des projets qui lui sont directement soumis. L'organisme n'a pas suivi ses règles habituelles d'évaluation; le caractère exceptionnel de ce projet commande la transparence du processus d'évaluation afin d'éliminer tout soupçon sur l'existence de conflits d'intérêts, de favoritisme ou de quelque autre irrégularité.

[37] Le ministère de la Recherche, de la Science et de la Technologie a fait confiance à l'organisme qui a évalué le projet de façon positive; à la suite de cette évaluation, le ministère a accepté de verser une subvention très importante dans le domaine. Il faut vérifier si le ministère a été bien servi par l'organisme, si

les autres chercheurs du domaine ou de domaines connexes sont traités équitablement et si le projet en était véritablement un de recherche.

[38] Aucun expert externe n'a déclaré par écrit son absence de conflit d'intérêts.

[39] Aucun comité d'appréciation n'a été formé; chaque rapport d'évaluation a été subjectivement, et sans grille d'évaluation, transmis à l'organisme. Les experts externes n'ont pas été unanimes, l'un d'eux ayant émis un avis défavorable; il doit y avoir consensus pour qu'il y ait financement.

[40] La publicité du nom des experts externes permettra de vérifier si, dans ce cas particulier, les règles de l'organisme régissant les conflits d'intérêts, le favoritisme et l'évaluation scientifique ont été transgressées.

Contre-interrogatoire du demandeur :

[41] Le demandeur a produit un dictionnaire publié en 1999; son dictionnaire, de même que son école de pensée et son approche, diffèrent de celui qui résultera du projet visé par sa demande d'accès. Il a choisi de ne pas demander d'aide financière pour la réalisation de son dictionnaire afin de rester plus libre. À son avis, d'autres chercheurs ou équipes de chercheurs auraient pu être lésés, vu l'absence de concours lors de l'évaluation du projet et vu l'importance du montant octroyé par décret, ce, malgré l'absence d'un consensus entre les experts.

[42] Selon le demandeur, la confidentialité du nom des experts externes peut favoriser le règlement de compte alors que la publicité de ces renseignements protège des influences indues.

[43] À son avis, certains des rapports d'évaluation transmis par les 9 experts externes sont peu volumineux.

ARGUMENTATION

i) de l'organisme

[44] Le demandeur est un tiers par rapport aux renseignements visés par sa demande d'accès. L'organisme lui a exceptionnellement transmis les rapports des 9 experts externes qui ont évalué la qualité du projet visé par cette

demande, ce, à l'exception de renseignements nominatifs incluant ceux qui sont en litige.

[45] Le nom de chacun de ces 9 experts externes est un renseignement nominatif au sens des articles 54 et 56 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*.

[46] Les renseignements nominatifs sont confidentiels en vertu de l'article 53 de la même loi.

[47] La communication des renseignements en litige au demandeur constitue la communication de renseignements personnels confidentiels ou nominatifs. De plus, le demandeur, qui est spécialiste du domaine concerné par le projet, qui connaît les différentes écoles de pensée et qui détient déjà les rapports d'évaluation pourrait, avec les renseignements en litige, établir un lien entre un rapport d'évaluation et son auteur.

[48] La divulgation des renseignements en litige par l'organisme nuirait à l'évaluation scientifique des projets par les pairs; ce mode d'évaluation exige le traitement confidentiel du nom des évaluateurs qui s'attendent toujours à pareil traitement.

[49] La loi précitée oblige l'organisme à refuser de donner au demandeur communication des renseignements personnels en litige, ces renseignements n'ayant aucun caractère public. Le nom des experts externes n'est pas, entre autres, visé par l'article 57 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*.

[50] Constitue un renseignement nominatif le renseignement indiquant qu'une personne qui peut être identifiée a, pour un organisme public mais sans faire partie de son personnel et sans rémunération, évalué un projet de recherche en qualité d'expert externe¹.

[51] Le témoignage du demandeur confirme que l'accès au nom des 9 experts externes lui permettrait d'identifier l'auteur de chaque rapport. La simple divulgation de ces noms révélerait également que ces personnes ont participé à l'évaluation du projet.

[52] Les rapports d'évaluation des experts externes sont essentiellement constitués de renseignements personnels concernant la capacité des chercheurs et la valeur scientifique de leur projet; ces rapports ont été communiqués au

¹ *Sauvé c. Hôpital Royal Victoria* [1999] CAI 76.

demandeur, avec l'autorisation du chercheur principal et à l'exception des renseignements nominatifs concernant d'autres personnes. Ces rapports d'évaluation sont aussi constitués de l'opinion subjective et non complaisante de chaque expert, de sa perception personnelle et de son jugement sur la capacité du chercheur à réaliser son projet et sur la qualité ou la valeur de son projet; la confidentialité des renseignements permettant d'identifier les évaluateurs est donc nécessaire et constitue le fondement du système international d'évaluation scientifique par les pairs et de la qualité de ce système.

[53] Les raisons et objectifs exprimés par le demandeur au soutien de sa demande d'accès n'habilitent pas l'organisme à divulguer des renseignements confidentiels en vertu de la loi. Le nom de chaque expert externe ayant rédigé un rapport d'évaluation du projet est un renseignement nominatif; il en est de même du nom de chaque expert lorsqu'il peut être rattaché au rapport préparé par lui, c'est-à-dire à son opinion personnelle² ou à son évaluation personnelle³. L'organisme ne pouvait, en vertu de la loi, acquiescer à la demande d'accès.

[54] Aucune preuve ne démontre que l'organisme aurait, en vertu de la loi, été habilité à communiquer les renseignements en litige. Aucun élément factuel ne distingue la demande d'accès aux renseignements en litige de toute autre demande d'accès aux noms de pairs ayant procédé à l'évaluation scientifique d'un projet de recherche.

[55] Aucune preuve ne démontre que l'évaluation du projet a été effectuée dans l'exercice des fonctions de chacun des experts. La preuve démontre que les 9 experts n'ont pas été rémunérés et que de façon générale, les évaluateurs agissent bénévolement, dans l'intérêt de la communauté scientifique et en dehors de l'exercice de leurs fonctions.

[56] La preuve démontre que l'organisme a pour objet de subventionner la recherche et qu'il garantit la fiabilité et le caractère scientifique des évaluateurs auxquels il a recours. La preuve démontre particulièrement que les vérifications relatives à l'existence de conflits d'intérêts ont été sérieusement effectuées par l'organisme auprès des 9 experts.

² *Montreuil c. CEGEP François-Xavier Garneau* [1999] CAI 270.

³ *Moreau c. Val-Bélair* [1999] CAI 214; *Bureau du Commissaire des incendies de la Ville de Québec c. L'Assurance Royale* [1999] CAI 497.

ii) du demandeur

[57] Les renseignements en litige doivent être divulgués pour prouver qu'il n'y a pas eu, dans ce dossier particulier, d'avantages indus en faveur d'une équipe qui procédait hors compétition. Les procédures habituelles de l'organisme n'ayant pas été appliquées, il y a lieu d'éliminer tout soupçon relatif à l'équité dans l'octroi de la subvention attribuée à l'équipe qui avait soumis le projet sans concurrence.

[58] Les opinions des évaluateurs ou experts sont des opinions ou jugements de valeur objectifs sur la qualité de projets de recherche. Ces opinions et jugements sont des rapports scientifiques articulés exprimés à partir de la connaissance d'un domaine et de concepts préétablis.

[59] Ceux parmi les experts externes qui sont membres du personnel d'un organisme public, d'une université par exemple, ont exprimé leur opinion ou jugement de valeur dans l'exercice de leurs fonctions, non pas à titre personnel. L'évaluation ainsi que la participation à des comités d'évaluation font partie de la fonction universitaire.

[60] L'évaluation d'un projet de recherche n'est pas l'évaluation d'une personne; conséquemment, « *on va subventionner un projet de recherche, non pas une personne.* ».

[61] La divulgation des renseignements en litige permet de savoir si les évaluateurs choisis sont de véritables experts, s'ils sont de la même école de pensée, s'ils travaillent ensemble pour l'obtention de subventions, si l'évaluation du projet a été effectuée de façon déontologique et si un avantage a été attribué de manière inéquitable.

DÉCISION

Les renseignements en litige sont-ils nominatifs?

[62] Les renseignements auxquels l'accès est refusé sont le nom des 9 experts externes qui ont rédigé les rapports d'évaluation du projet dont la désignation exacte (O-3, O-4) est « *Le français d'usage en Amérique : nomenclature, description et applications dans les technologies de l'information et de la communication* ». Le nom de ces 9 personnes physiques est, pour chacune, un renseignement personnel qui la concerne et qui l'identifie; le demandeur entend ajouter ces 9 renseignements personnels au renseignement

voulant que chacune de ces personnes ait rédigé un rapport d'évaluation concernant ce projet. La *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* prévoit au sujet des noms des personnes physiques que :

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

56. Le nom d'une personne physique n'est pas un renseignement nominatif, sauf lorsqu'il est mentionné avec un autre renseignement la concernant ou lorsque sa seule mention révélerait un renseignement nominatif concernant cette personne.

[63] Le nom des experts externes, mentionné avec le renseignement indiquant qu'ils ont rédigé les rapports d'évaluation du projet, est un renseignement nominatif en vertu de ces dispositions; la divulgation du nom des experts externes constituerait conséquemment une divulgation de renseignements nominatifs. La preuve démontre de plus que la divulgation du nom des experts externes permettrait aussi d'identifier l'auteur de chacun des rapports d'évaluation; pareille divulgation constituerait une divulgation additionnelle de renseignements nominatifs.

Les renseignements en litige sont-ils confidentiels?

[64] La preuve démontre que le demandeur est un tiers en ce qui concerne le projet ainsi que l'évaluation du projet.

[65] La preuve démontre que les 9 experts externes ne sont pas des employés de l'organisme, qu'ils n'ont pas conclu avec lui de contrat de service puisqu'ils n'ont pas été rémunérés pour l'évaluation à laquelle ils ont participé et qu'ils n'ont pas, non plus, reçu quelque avantage économique.

[66] J'ai pris connaissance de la liste des noms en litige que l'organisme a préparée aux fins de l'audience et qu'il m'a remise sous pli confidentiel; l'organisme y a ajouté les coordonnées de chacun des 9 experts afin de confirmer qu'il s'agit d'experts externes à l'organisme et que 4 parmi ces 9 personnes physiques proviennent de l'étranger. L'article 57 de la *Loi sur*

l'accès ne confère aucun caractère public au nom des experts externes, vu l'inexistence d'un lien d'emploi, d'un contrat de service ou d'un avantage économique :

57. Les renseignements suivants ont un caractère public:

1° le nom, le titre, la fonction, la classification, le traitement, l'adresse et le numéro de téléphone du lieu de travail d'un membre d'un organisme public, de son conseil d'administration ou de son personnel de direction et, dans le cas d'un ministère, d'un sous-ministre, de ses adjoints et de son personnel d'encadrement;

2° le nom, le titre, la fonction, l'adresse et le numéro de téléphone du lieu de travail et la classification, y compris l'échelle de traitement rattachée à cette classification, d'un membre du personnel d'un organisme public;

3° un renseignement concernant une personne en sa qualité de partie à un contrat de service conclu avec un organisme public, ainsi que les conditions de ce contrat;

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.

5° le nom et l'adresse d'affaires du titulaire d'un permis délivré par un organisme public et dont la détention est requise en vertu de la loi pour exercer une activité ou une profession ou pour exploiter un commerce.

Toutefois, les renseignements prévus au premier alinéa n'ont pas un caractère public si leur divulgation est de nature à nuire ou à entraver le travail d'une personne qui, en vertu de la loi, est chargée de prévenir, détecter ou réprimer le crime.

En outre, les renseignements prévus au paragraphe 2° ne peuvent avoir pour effet de révéler le traitement d'un membre du personnel d'un organisme public.

[67] La *Loi sur le ministère de la Recherche, de la Science et de la technologie* (L.R.Q., c. M-19.1.2), en vigueur à la date de la demande d'accès, ne prévoyait pas, non plus, le caractère public du nom des évaluateurs ou experts externes; il en est de même de la *Loi sur le ministère du Développement économique et régional et de la Recherche* (L.R.Q., c. M-30.01) qui l'a remplacée.

[68] La preuve démontre que chacun des 9 experts externes s'est engagé à respecter le caractère confidentiel de sa participation à l'évaluation du projet ainsi que le caractère confidentiel de tout renseignement concernant le projet. Aucune preuve ne démontre par ailleurs que l'un des experts ait fait défaut de respecter son engagement à cet égard et qu'il ait autorisé la divulgation des renseignements nominatifs suivants le concernant : son nom en tant qu'expert externe ayant participé à l'évaluation du projet ou, comme le démontre abondamment la preuve, son nom en tant qu'expert externe ayant exprimé telle appréciation scientifique personnelle et particulière sur le projet.

[69] La preuve démontre que la confidentialité est exigée des experts externes pour préserver la qualité de l'évaluation par les pairs dans la communauté scientifique, notamment pour en assurer l'objectivité. La preuve démontre particulièrement que le nom des experts externes doit être traité de façon confidentielle et qu'il est ainsi traité; la preuve démontre que cette règle générale est établie et connue et qu'elle comporte des avantages favorables au développement de la recherche et à celui des chercheurs.

[70] La preuve démontre que l'organisme n'a pas publié le nom des 9 experts externes qui ont participé à l'évaluation du projet présenté hors compétition; la preuve démontre que l'organisme ne l'a pas autrement communiqué, pas même au ministère de la Recherche, de la Science et de la Technologie. La preuve démontre que l'organisme respecte généralement le caractère confidentiel du nom des évaluateurs en évitant d'associer les évaluateurs à un programme d'aide, à un comité d'évaluation ou à une demande d'aide.

[71] Les renseignements nominatifs en litige n'ont aucun caractère public et sont confidentiels en vertu 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.

L'organisme peut-il communiquer les renseignements en litige au demandeur sans le consentement des experts externes concernés?

[72] L'article 59 de la *Loi sur l'accès* exige de l'organisme qu'il s'abstienne de communiquer des renseignements nominatifs sans le consentement de la personne concernée, ce, sauf dans certains cas et à des conditions strictes :

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

Toutefois, il peut communiquer un tel renseignement sans le consentement de cette personne, dans les cas et aux strictes conditions qui suivent:

1° au procureur de cet organisme si le renseignement est requis aux fins d'une poursuite pour infraction à une loi que cet organisme est chargé d'appliquer, ou au Procureur général si le renseignement est requis aux fins d'une poursuite pour infraction à une loi applicable au Québec;

2° au procureur de cet organisme, ou au Procureur général lorsqu'il agit comme procureur de cet organisme, si le renseignement est requis aux fins d'une procédure judiciaire autre qu'une procédure visée dans le paragraphe 1°;

3° à une personne qui, en vertu de la loi, est chargée de prévenir, détecter ou réprimer le crime ou les infractions aux lois, si le renseignement est requis aux fins d'une poursuite pour infraction à une loi applicable au Québec;

4° à une personne à qui cette communication doit être faite en raison d'une situation d'urgence mettant en danger la vie, la santé ou la sécurité de la personne concernée;

5° à une personne qui est autorisée par la Commission d'accès à l'information, conformément à l'article 125, à utiliser ce renseignement à des fins d'étude, de recherche ou de statistique;

6° (paragraphe abrogé);

7° (paragraphe abrogé);

8° à une personne ou à un organisme, conformément aux articles 61, 67, 67.1, 67.2, 68 et 68.1.

9° à une personne impliquée dans un événement ayant fait l'objet d'un rapport par un corps de police, lorsqu'il s'agit d'un renseignement sur l'identité de toute autre personne qui a été impliquée dans cet événement, sauf s'il s'agit d'un témoin, d'un dénonciateur ou d'une personne dont la santé ou la sécurité serait susceptible d'être mise en péril par la communication d'un tel renseignement.

[73] L'article 59 habilite l'organisme à communiquer, à sa discrétion, un renseignement nominatif dans les seuls cas et aux seules conditions qui y sont prévus; cet article n'oblige cependant pas l'organisme à le faire, ce, même si l'un des cas prévus s'applique et que les conditions afférentes sont réunies. La preuve démontre qu'aucun des cas prévus par l'article 59 ne s'applique, pas même celui auquel réfère le 2^{ième} paragraphe de l'article 68 de la *Loi sur l'accès*:

68. Un organisme public peut, sans le consentement de la personne concernée, communiquer un renseignement nominatif:

1° à un organisme public lorsque cette communication est nécessaire à l'exercice des attributions de l'organisme receveur ou à la mise en oeuvre d'un programme dont cet organisme a la gestion;

2° à une personne ou à un organisme lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient.

Ces communications s'effectuent
dans le cadre d'une entente écrite.

[74] La preuve démontre l'existence de circonstances exceptionnelles ayant entouré l'évaluation du projet. La Commission constate cependant que toute la preuve présentée par l'organisme a pour but de démontrer que ces circonstances exceptionnelles ne justifient pas, selon l'évaluation qu'en fait l'organisme, la communication des renseignements en litige au demandeur.

[75] Il n'appartient pas à la Commission agissant en révision de déterminer si ces circonstances exceptionnelles justifient la communication des noms qui sont en litige puisque la Commission ne peut forcer l'organisme à exercer autrement le pouvoir discrétionnaire que lui attribue l'article 68 précité et qu'il a exercé.

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

REJETTE la demande de révision.

HÉLÈNE GRENIER
Commissaire

M^e Annie Caron
Avocate de l'organisme