



Commission d'accès à l'information du Québec

Dossiers : 111534 et 111582

Nom des organismes : Commission scolaire de la Capitale

et

Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport

Date : Le 9 septembre 2015

Membre : M^e Lina Desbiens

DÉCISION

OBJET

PLAINTÉ en vertu de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*¹.

[1] Le 17 juillet 2011, la Commission d'accès à l'information (la Commission) est saisie de la plainte de M. ... (le plaignant) à l'endroit de la Commission scolaire de la Capitale (CSC) et du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS)².

[2] Cette plainte porte sur la collecte par la CSC de renseignements personnels non nécessaires à l'exercice de ses attributions, soit d'offrir des services éducatifs aux résidents du Québec.

[3] Plus particulièrement, à la demande de la préposée de l'école que fréquente sa fille, le plaignant lui a présenté son permis de conduire comme pièce d'identité permettant d'établir son lieu de résidence au Québec. Après avoir vérifié les informations, cette dernière en a fait une photocopie et l'a classée au dossier de l'élève. Cette vérification est faite pour compléter le dossier de l'élève.

¹ RLRQ, c. A-2.1, la Loi sur l'accès.

² Maintenant le ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieure et de la Recherche (MEESR).

[4] Le plaignant affirme qu'il n'est pas nécessaire de faire une photocopie de son permis de conduire pour valider son lieu de résidence au Québec et qu'une simple vérification des informations est suffisante.

[5] Conformément à l'article 123 de la Loi sur l'accès, la Commission a procédé à une enquête.

[6] Il ressort de cette enquête que la CSC a suivi la directive du MELS prévue dans un guide à l'intention des commissions scolaires³ qui exige que celles-ci collectent et conservent une copie d'une pièce d'identité permettant d'établir le lieu de résidence du parent et le statut de l'élève au Québec, pour toutes nouvelles admissions et toutes nouvelles inscriptions.

[7] L'annexe III de ce guide intitulée « preuve de résidence » mentionne que pour avoir le droit aux services éducatifs gratuits l'élève doit se qualifier selon l'un des critères établis par le *Règlement sur la définition de résident du Québec*⁴, adopté en vertu de la *Loi sur l'instruction publique*⁵.

[8] Cette loi prévoit qu'une commission scolaire doit exiger une contribution financière des élèves qui ne sont pas résidents du Québec.

216. Une commission scolaire doit, conformément aux règles budgétaires établies par le ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport, exiger une contribution financière pour un élève qui n'est pas un résident du Québec au sens des règlements du gouvernement.

Elle peut, sous réserve du montant maximal déterminé selon les règles budgétaires, exiger une contribution financière pour un résident du Québec inscrit aux services de formation professionnelle ou aux services éducatifs pour les adultes relativement aux services pour lesquels le droit à la gratuité prévu à l'article 3 ne s'applique pas.

[9] Quant au *Règlement sur la définition de résident du Québec*, adopté en vertu de la *Loi sur l'instruction publique*, il prévoit :

1. Est un « résident du Québec », au sens de la Loi sur l'instruction publique (chapitre I-13.3), l'élève qui est citoyen

³ Guide à l'intention des commissions scolaires intitulé : *Droits de scolarité exigés des élèves venant de l'extérieur du Québec pour l'année 2010-2011* produit par la direction générale du financement et de l'équipement pour les résidents du Québec et les élèves étrangers du MELS

⁴ RLRQ, I-13.3, r.4.

⁵ RLRQ, I-13.3.

canadien ou résident permanent au sens de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (L.C. 2001, c. 27) et qui est dans l'une des situations suivantes :

1° il est né au Québec ou a été adopté par une personne qui avait sa résidence au Québec au moment de l'adoption;

2° l'un de ses parents ou son répondant a sa résidence au Québec;

3° ses parents ou son répondant sont décédés et l'un des 2 parents ou le répondant avait sa résidence au Québec au moment de son décès;

4° il maintient sa résidence au Québec bien que ses parents ou son répondant aient cessé d'y résider;

5° le Québec est le dernier endroit où il a eu sa résidence pendant 12 mois consécutifs sans toutefois être aux études à temps plein pendant cette période;

6° il est titulaire d'un certificat de sélection délivré en vertu de l'article 3.1 de la Loi sur l'immigration au Québec (chapitre I-0.2);

7° il réside au Québec depuis au moins 3 mois sans avoir résidé dans une autre province durant plus de 3 mois;

8° il a eu sa résidence au Québec selon les paragraphes 2, 4, 5 ou 7 pendant 3 années consécutives au cours des 5 dernières années;

9° son conjoint a ou avait sa résidence au Québec selon un des paragraphes précédents.

Aux fins du premier alinéa, le mot «parents» signifie le père et la mère de l'élève et le mot «répondant» signifie un citoyen canadien ou un résident permanent, autre que le père, la mère ou le conjoint, qui parraine la demande d'établissement d'un résident permanent au sens de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés.

[10] Si la pièce d'identité présentée est la carte d'assurance maladie ou le permis de conduire, la directive du MELS prévoit que le numéro doit être noirci sur la photocopie déposée au dossier de l'élève.

[11] En l'espèce, le plaignant n'a pu confirmer si le numéro de son permis de conduire a été noirci ou non. Toutefois, la CSC a précisé que des instructions à cet effet sont données aux secrétaires des établissements pour la prise de photocopie des cartes d'identité.

Observations au terme de l'enquête

[12] Le 4 septembre 2014, la Commission transmet aux organismes un avis d'intention les informant qu'à la lumière des faits révélés par l'enquête, la Commission pourrait rendre les ordonnances suivantes à l'égard du MELS et de la CSC :

- Ordonner au MELS de modifier la directive contenue dans son guide afin de prévoir que seuls les renseignements personnels nécessaires aux attributions des organismes scolaires ne soient recueillis, plus particulièrement en ce qui a trait à la vérification du lieu de résidence des élèves;
- Ordonner à la CSC de cesser de recueillir des copies de la pièce d'identité présentée pour valider le lieu de résidence d'un élève;
- Ordonner à la CSC de détruire les copies des pièces d'identité consignées aux dossiers des élèves.

[13] Dans cet avis, la Commission mentionne que les éléments fournis par les organismes concernés ne permettent pas de démontrer que la vérification du lieu de résidence par les commissions scolaires nécessite de conserver une copie de la pièce d'identité présentée. La Commission indiquait également que la CSC et le MELS ne semblent pas avoir envisagé d'autres moyens limitant la collecte de renseignements personnels pour atteindre l'objectif recherché, soit la vérification du lieu de résidence.

[14] Un délai de plusieurs mois a été accordé aux organismes et a été prolongé pour leur permettre de fournir des observations et de proposer des solutions en médiation. Le MELS a transmis ses observations et le CSC a informé la Commission qu'elle s'en remettait à ce dernier.

[15] Dans ses observations, le MELS explique l'importance d'établir le statut de résident des élèves qui fréquentent les écoles du Québec afin de déterminer quels sont les élèves auprès de qui des droits de scolarité doivent être exigés et lesquels sont exemptés de la contribution financière. Cette responsabilité incombe aux commissions scolaires.

[16] Chaque organisme scolaire doit tenir un dossier complet pour chacun des élèves qu'il scolarise. Ce dossier contient les pièces justificatives qui font la démonstration de l'identité de l'élève établie par le code permanent, le statut de résident au Québec, la réalité des services rendus et l'exactitude des

renseignements décrivant ces services pour lesquels l'organisme scolaire reçoit une contribution financière.

[17] L'organisme réfère également à des articles de presse de l'automne 2014, qui font état de l'utilisation de fausses adresses de la part de parents qui souhaitent que leur enfant fréquente une autre école que celle de leur territoire de résidence.

[18] Ainsi, selon le MELS, la commission scolaire doit exiger les pièces justificatives requises afin d'établir, d'une part, sa compétence sur le territoire québécois et, d'autre part, le statut de l'élève au Québec. Pour ce faire, l'élève doit présenter un document de chacune des catégories précisées en annexe du guide des droits de scolarité :

L'un des documents suivants parmi la CATÉGORIE 1

- bail ou lettre du propriétaire;
- une affirmation solennelle du propriétaire ou du locataire du Lieu d'habitation ayant signé le bail attestant que l'élève ou son parent demeure bien à l'adresse indiquée si aucun autre document n'est disponible.

ET

L'un des documents suivants parmi la CATÉGORIE 2 sur lequel figurent le nom et l'adresse de la personne au Québec:

- carte d'assurance maladie du Québec (RAMQ);
- permis de conduire du Québec;
- compte de taxe scolaire ou municipale;
- acte d'achat de la propriété résidentiel qui indique le nom du propriétaire;
- facture ou état de compte d'une compagnie de téléphone, d'électricité ou de câblodistribution, etc.;
- preuve d'assurance habitation;
- preuve d'une affiliation à une association professionnelle québécoise;
- relevé de compte bancaire au Québec, relevé de carte de crédit;
- avis de cotisation de Revenu Québec (RQ);

- relevé d'emploi (relevé 1);
- avis de paiement de soutien aux enfants de la Régie des rentes du Québec (RRQ);
- relevé d'impôts fonciers RL-4;
- preuve d'assurance privée au Québec;
- tout autre document de même nature.

[19] Une copie des pièces justificatives est recueillie aux fins de contrôle et le MELS s'appuie sur les normes établies en matière d'audit pour affirmer que les pièces justificatives doivent être copiées et conservées.

[20] Quant au permis de conduire, le MELS précise qu'il n'y a aucune obligation pour le parent ou l'élève de présenter cette pièce comme preuve de résidence auprès de l'organisme scolaire.

[21] Il suggère qu'il serait possible de retirer le permis de conduire et la carte d'assurance maladie de la liste des pièces justificatives confirmant l'adresse de résidence et de donner comme directive aux écoles de ne pas collecter ces pièces. Toutefois, si le parent ou l'étudiant exhibe le permis de conduire ou la carte d'assurance maladie comme pièce justificative et consent à ce qu'une photocopie en soit faite tout en noircissant les numéros, alors l'école pourra collecter ces pièces d'identité.

ANALYSE

[22] La Loi sur l'accès prévoit qu'un organisme public ne peut recueillir que les renseignements personnels nécessaires à l'exercice de ses attributions ou à la mise en œuvre d'un programme dont il a la gestion :

64. Nul ne peut, au nom d'un organisme public, recueillir un renseignement personnel si cela n'est pas nécessaire à l'exercice des attributions de cet organisme ou à la mise en œuvre d'un programme dont il a la gestion.

[...]

[23] Le critère de nécessité s'interprète à la lumière de la finalité poursuivie par l'organisme qui recueille des renseignements personnels.

[24] Dans l'affaire *Lava*⁶, la Cour du Québec propose d'interpréter l'exigence de nécessité de la manière suivante :

[44] [...] Un renseignement sera donc nécessaire non pas lorsqu'il pourra être jugé absolument indispensable, ou au contraire simplement utile. Il sera nécessaire lorsque chaque fin spécifique poursuivie par l'organisme, pour la réalisation d'un objectif lié à ses attributions, sera légitime, importante, urgente et réelle, et lorsque l'atteinte au droit à la vie privée que pourra constituer la cueillette, la communication ou la conservation de chaque élément de renseignement sera proportionnelle à cette fin. Cette proportionnalité jouera en faveur de l'organisme lorsqu'il sera établi que l'utilisation est rationnellement liée à l'objectif, que l'atteinte est minimisée et que la divulgation du renseignement requis est nettement plus utile à l'organisme que préjudiciable à la personne. Autrement, le droit à la vie privée et à la confidentialité des renseignements personnels devra prévaloir.

[Nos soulignements]

[25] En 2010, la Cour du Québec⁷ a appliqué à nouveau ce test lors de l'interprétation du critère de nécessité en précisant que :

[153] Ce test a l'avantage de tenir compte de la nature du renseignement et du besoin réel de l'organisme dans l'exercice de ses attributions en comparant le degré d'exigence que commande le besoin à l'expectative du préjudice pouvant être causé par l'atteinte aux droits de la personne.

[154] Ce test a pour effet pratique de soupeser les besoins de l'un dans l'optique de la finalité de ses fonctions et le préjudice pouvant être causé à l'autre.

[26] Ce test a été repris à plusieurs reprises par la Commission.

[27] Ainsi, l'organisme doit démontrer, à l'aide d'éléments concrets et probants, que les objectifs poursuivis par la collecte du permis de conduire et de la carte d'assurance maladie sont légitimes, importants, urgents et réels et que l'atteinte au droit à la vie privée que peut constituer cette collecte est proportionnelle à ces objectifs.

⁶ *Laval (Société de transport de la Ville de) c. X.*, [2003] C.A.I. 667 (C.Q.), l'affaire Laval.

⁷ *Grenier c. Centre hospitalier universitaire de Sherbrooke*, [2010] CAI 396.

[28] En l'espèce, la *Loi sur l'instruction publique* et le *Règlement sur la définition du statut de résident du Québec* autorisent les organismes en cause à vérifier le statut de résident du Québec des élèves.

[29] Le MELS a élaboré un guide à l'intention des commissions scolaires qui doivent exiger la preuve du statut de l'élève au Québec. On y suggère une liste de documents sur lesquels figurent le nom et l'adresse de la personne qui peuvent être requis.

[30] La Commission scolaire exige une pièce justificative démontrant le lieu de résidence et en conserve une copie au dossier aux fins d'audits.

Vérification de l'identité et de l'adresse de résidence

[31] La Commission reconnaît le droit pour un organisme public de vérifier l'identité d'une personne à qui il fournit des services. Comme l'a affirmé le MELS, il ne peut exiger la production de pièce d'identité spécifique, comme le permis de conduire ou la carte d'assurance maladie. Il peut néanmoins demander des pièces d'identité reconnues pour confirmer son identité.

[32] L'article 61 du *Code de la sécurité routière du Québec*⁸ précise que le titulaire d'un permis de conduire n'est tenu de produire celui-ci qu'à la demande d'un agent de la paix ou de la Société d'assurance automobile du Québec. La Commission a plusieurs fois affirmé que le titulaire d'un permis de conduire peut utiliser ce document pour permettre de valider les renseignements qu'il a fournis, dont ses nom, prénom, adresse et date de naissance.

[33] Quant à la carte d'assurance maladie, l'article 9.0.0.1 de la *Loi sur l'assurance maladie du Québec*⁹ précise que sa production ou de la carte d'admissibilité ne peut être exigée qu'à des fins liées à la prestation de services ou à la fourniture de biens ou de ressources en matière de santé ou de services sociaux. Le titulaire peut utiliser sa carte d'assurance maladie pour permettre de valider ses nom, prénom et date de naissance. Cette pièce ne permet toutefois pas de vérifier l'adresse de son titulaire. On comprend du guide que cette pièce est acceptée pour attester que la personne réside au Québec puisqu'elle détient une carte d'assurance maladie.

⁸ RLRQ, c. C-24.2.

⁹ RLRQ, c. A-29.

[34] Quant aux autres pièces pouvant être exigées, elles peuvent être utilisées pour confirmer le lieu de résidence, mais contiennent également d'autres renseignements personnels qui ne sont pas nécessaires à l'organisme, par exemple, le relevé de carte de crédit, le relevé d'emploi ou l'avis de cotisation de Revenu Québec.

Conservation de copie des pièces fournies

[35] En l'espèce, l'organisme conserve une copie de la pièce d'identité exhibée. Selon la preuve présentée, cette collecte serait justifiée par les normes canadiennes d'audit qui stipulent que l'objectif de l'auditeur est de concevoir et de mettre en œuvre des procédures d'audit qui lui permettront d'obtenir des éléments probants suffisants et appropriés pour être en mesure de tirer des conclusions raisonnables¹⁰.

[36] Le guide préparé à l'intention des commissions scolaires prévoit que, en tout temps, le numéro de permis de conduire et le numéro de la carte d'assurance maladie doivent être noircis sur la photocopie déposée au dossier de l'élève comme preuve de résidence au Québec. Aucune forme d'élagage n'est proposée pour les renseignements personnels autres que le nom et l'adresse contenus sur les autres documents suggérés.

[37] Conformément à l'article 64 de la Loi sur l'accès, seuls les renseignements nécessaires à la mise en œuvre des dispositions de la *Loi sur l'instruction publique* permettant d'exiger une contribution financière pour un élève qui n'est pas un résident du Québec au sens du *Règlement sur la définition du statut de résident du Québec*, peuvent être recueillis.

[38] L'élève doit démontrer qu'il réside au Québec pour avoir droit aux services éducatifs gratuits. Il est donc légitime pour les organismes de vérifier le statut de résident au Québec.

[39] La Commission reconnaît que la carte d'assurance maladie et le permis de conduire peuvent être utilisés à des fins d'identification. On comprend du guide que le détenteur d'une carte d'assurance maladie est considéré comme étant résident du Québec.

[40] Cependant, cette validation ne permet pas de recueillir les identifiants même en les masquant par la suite. De plus, le *Code de la sécurité routière* et la

¹⁰ Normes d'audit NCA200, NCA315, NCA330, NCA500 et NCA520.

Loi sur l'assurance maladie n'autorisent pas les organismes concernés à recueillir les informations contenues sur ces cartes.

[41] Le MELS n'a pas démontré que les objectifs poursuivis par la collecte du permis de conduire et de la carte d'assurance maladie sont légitimes, importants, urgents et réels et que l'atteinte au droit à la vie privée que peut constituer cette collecte est proportionnelle à ces objectifs. Il existe d'autres moyens de confirmer la vérification de document démontrant le statut de résident au Québec.

[42] En effet, l'organisme peut noter dans le dossier quelle pièce d'identité a été présentée à des fins d'identification, mais il n'est pas justifié de recueillir les autres renseignements mentionnés sur les pièces présentées, car cela n'est pas nécessaire à l'exercice des attributions de cet organisme ou à la mise en œuvre d'un programme dont il a la gestion, au sens de l'article 64 de la Loi sur l'accès.

[43] En prenant une copie de la pièce fournie, l'organisme recueille beaucoup plus d'information que nécessaire, notamment la photographie du titulaire, sa date de naissance, sa signature, son numéro d'assurance sociale contenu sur certains documents, le numéro de carte de crédit, etc.

[44] L'existence d'une norme d'audit ne permet pas de conclure qu'il est nécessaire, pour les commissions scolaires, de recueillir des pièces d'identité aux fins de détermination de la fréquentation scolaire avec ou sans frais de scolarité.

[45] On comprend que les organismes veulent être en mesure de contrôler la vérification de cette exigence par leurs préposés. La signature de l'employé attestant avoir vu la pièce d'identité du participant ainsi que la signature du formulaire par ce dernier sont des mesures permettant de prouver que l'identité du participant a bien été vérifiée¹¹.

[46] Quant aux autres pièces pouvant être utilisées, elles ne sont visées par aucune disposition législative particulière quant à leur utilisation. Cependant, les règles encadrant la collecte de renseignements personnels prévues dans la Loi sur l'accès doivent trouver application.

Conclusion

[47] Le permis de conduire et la carte d'assurance maladie peuvent être présentés à des fins de contrôle de l'identité. Cependant, ni le MELS ni la CSC ne sont autorisés à recueillir les informations contenues sur ces cartes, même s'ils demandent à leurs préposés de masquer l'identifiant après en avoir fait une copie.

¹¹ *Skyventure Montréal*, C.A.I. 101888, 16 septembre 2013, c. Desbiens.

Le préposé peut toutefois attester en avoir pris connaissance afin d'effectuer les vérifications nécessaires pour confirmer qu'il s'agit bien d'un résident du Québec.

[48] À cet égard, la Commission ne retient pas la suggestion du MELS voulant qu'un parent ou un étudiant puisse consentir à ce qu'une photocopie de son permis de conduire soit faite, tout en noircissant les numéros. En effet, la règle de la nécessité de la collecte des renseignements personnels est impérative et un organisme ne peut y déroger, même avec le consentement de la personne concernée¹². En effet, on ne peut déroger à la Loi sur l'accès qui est d'ordre public, et ce, même de consentement.

[49] Quant aux autres pièces qui peuvent être présentées, elles ne sont pas visées par des lois particulières comme le permis de conduire ou la carte d'assurance maladie. Les organismes doivent donc se conformer aux dispositions relatives à la protection des renseignements personnels prévues à la Loi sur l'accès qui encadre la collecte de renseignements personnels. Ainsi, l'organisme peut conserver une copie de ces pièces en masquant tous les renseignements personnels qui ne sont pas nécessaires pour confirmer le lieu de résidence.

[50] Par conséquent, les organismes ne peuvent conserver les copies des cartes d'assurance maladie ou de permis de conduire.

[51] Cependant, considérant l'ampleur de la tâche et les ressources disponibles, la Commission croit que la destruction de ces documents peut se faire selon les délais prévus au calendrier de conservation des organismes visés.

[52] Le MELS devra donc revoir son guide à la lumière de la présente décision.

POUR CES MOTIFS, LA COMMISSION :

[53] **DÉCLARE** la plainte fondée.

[54] **ORDONNE** au MELS de modifier la directive contenue dans son guide afin de prévoir que seuls les renseignements personnels nécessaires aux attributions des organismes scolaires ne soient recueillis, plus particulièrement en ce qui a trait à la vérification du lieu de résidence des élèves.

[55] **ORDONNE** à la CSC de cesser de recueillir des copies de la carte d'assurance maladie et du permis de conduire présentés pour valider le lieu de résidence d'un élève.

¹² Préc. note 6; Préc. note 7.

[56] **ORDONNE** à la CSC de détruire les copies des pièces d'identité consignées aux dossiers des élèves selon les délais prévus au calendrier de conservation.

LINA DESBIENS
Juge administratif