



COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION DU QUÉBEC

Dossier : 1010640

Organismes : **Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec**

Madame ...
Responsable de l'accès aux documents et
de la protection des renseignements personnels
Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de
l'Alimentation du Québec
200, chemin Sainte-Foy, 12^e étage
Québec (Québec) G1R 4X6

Union Paysanne

Monsieur ...
Union Paysanne
C.P. 899, succ. Bureau Chef
Lachute (Québec) J8H 4G5

Date : 17 septembre 2015

Membre : M^e Cynthia Chassigneux

DÉCISION

[1] Le 6 février 2015, la Commission d'accès à l'information (Commission) recevait un projet d'entente entre le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ) et l'Union paysanne (l'Union). Ce projet d'entente prévoit la communication à l'Union des renseignements inscrits au fichier d'enregistrement des exploitants agricoles détenus par le MAPAQ, à savoir les noms, prénom ou raison sociale; l'adresse postale; le numéro d'identification ministériel; le code géographique et l'identification du bureau régional responsable; la forme juridique et, le cas échéant, les noms, prénoms des principaux actionnaires ou sociétaires; les principales productions agricoles¹. Au 1^{er} avril 2015, 28 323 exploitants sont inscrits audit fichier.

¹ Article 2.1 du projet d'entente.

[2] Le 3 juin 2015, la Commission faisait connaître au MAPAQ et à l'Union son intention d'émettre un avis défavorable au projet d'entente, et ce, sous réserve des observations écrites que ces derniers pourraient lui communiquer.

[3] Dans son avis, la Commission soulevait des interrogations quant à :

- l'applicabilité de l'habilitation législative sur laquelle le projet d'entente s'appuie, soit l'article 68 alinéa 1 paragraphe 2° de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*²;
- la justification de la communication des renseignements personnels eu égard aux critères de l'article 70 alinéa 2 paragraphe 2° de la Loi sur l'accès;
- la possibilité d'atteindre l'objectif poursuivi par le projet d'entente par le recours à d'autres méthodes qui n'impliqueraient pas la communication de renseignements personnels de l'ensemble des exploitants agricoles.

[4] Le 10 juillet 2015, la Commission a reçu les commentaires du MAPAQ.

[5] Le 10 juillet 2015, à la demande de l'Union, la Commission lui a accordé un délai supplémentaire pour présenter ses observations écrites, soit jusqu'au 20 juillet 2015. Le 17 août 2015, l'Union a transmis, par courriel, ses commentaires datés du 17 juillet 2015.

[6] Dans leurs réponses à la Commission, le MAPAQ et l'Union font mention de la liberté d'association et d'une autre entente³ ayant reçu un avis favorable de la Commission entre le MAPAQ et l'Union des producteurs agricoles (UPA) pour justifier leur projet d'entente.

[7] Dès lors, avant d'examiner la conformité du projet d'entente aux conditions visées par l'article 68 de la Loi sur l'accès et de considérer l'impact de la communication des renseignements personnels décrits à l'article 2 dudit projet sur la vie privée des personnes concernées conformément à l'article 70 alinéa 2 paragraphe 2 de la Loi sur l'accès, la Commission dispose des arguments mis de l'avant par le MAPAQ et l'Union.

² RLRQ, c. A-2.1, la Loi sur l'accès.

³ Dossier 87 01 69.

1. Les arguments du MAPAQ et de l'Union

a. La liberté d'association

[8] Le MAPAQ allègue que « la liberté d'association est un droit reconnu dans la Charte des droits et libertés et qu'une jurisprudence abondante existe sur ce sujet ». Il soutient aussi que « le syndicat que constitue l'Union paysanne se voit présentement défavorisé par rapport aux syndicats affiliés à l'UPA ».

[9] L'Union fait valoir que :

« [l']accès à la liste des exploitants agricoles revêt pour notre association un caractère essentiel qui mine depuis 10 ans l'exercice du droit d'association. Nous rencontrons presque chaque semaine des agriculteurs déçus de ne pas avoir eu un réel accès au libre choix en matière d'association puisqu'ils ne connaissaient en rien l'Union paysanne.

Si une portion des agriculteurs fait partie de routes gourmandes, a un site web ou encore est certifié biologique, la grande majorité d'entre eux n'est affichée nulle part. Il devient donc impossible de les joindre. Ce qui dans les faits devient une entrave réelle à la libre association ».

[10] L'Union prétend également que :

« [s]i la Loi P-28 [c.-à-d. Loi sur les producteurs agricoles] sert à exercer l'accréditation unique pour l'UPA, elle doit également garantir de façon intrinsèque un accès égal à la liste des exploitants agricoles. Cette loi ne peut logiquement s'appliquer sans un accès à la liste des producteurs agricoles pour les associations qui en font la demande. Sinon, comment garantir une réelle liberté d'association ?

Dans la section 2, [à l'article 2] de la Loi, il est écrit ... « Un producteur a droit d'appartenir à un syndicat de son choix; ». Alors, comment peut-il exercer son choix si ni lui ni nous ne sommes en mesure de nous contacter ?

Si on regarde les articles 5-6-7 et 8 de la Loi P-28 on décrit, sommes toutes, des balises électorales et nous sommes d'avis que la CAI comprendra qu'on ne peut parler d'élection sans un accès à la liste des électeurs. »

[11] La Commission ne remet aucunement en cause le droit à la liberté d'association garanti par la *Charte des droits et libertés de la personne*⁴ et qui est énoncé dans la *Loi sur les producteurs agricoles*⁵.

Charte québécoise

3. Toute personne est titulaire des libertés fondamentales telles [...] la liberté d'association.

Loi sur les producteurs agricoles

2. Un producteur a droit d'appartenir à un syndicat de son choix; il a également droit d'appartenir à un syndicat spécialisé de son choix pourvu qu'il soit composé de producteurs engagés dans la même production agricole que la sienne. Cette appartenance lui permet de participer aux activités et à l'administration de ce syndicat ou de ce syndicat spécialisé.

[12] Comme l'a souligné la Cour supérieure, les exploitants agricoles sont libres d'appartenir au regroupement (*c.-à-d.* syndicat, syndicat spécialisé) de leur choix, comme précisé dans la décision *Union des producteurs agricoles c. Rocheleau et Procureur Général du Québec*⁶ :

[82] À leur face même, les dispositions contestées par G.R. Rocheleau n'interdisent pas aux producteurs agricoles du Québec de créer des associations ou de participer à leur formation, d'y adhérer, d'y cotiser, de prendre part à leurs activités ou d'en démissionner.

[83] Plus particulièrement, mais non limitativement, l'État n'interdit pas, par la Loi sur les producteurs agricoles, la possibilité pour ces producteurs de se regrouper au sein de d'autres groupements que l'UPA afin de poursuivre des objectifs communs.

[84] De fait, G.R. Rocheleau a démissionné de l'UPA et il est libre, s'il le veut, d'adhérer à ou appuyer une autre association.

[85] Il en est de même pour tout syndicat et fédération, spécialisés ou non.

[86] Les articles 2, 3 et 4 de la *Loi sur les producteurs agricoles* sont formels à ce sujet.

⁴ RLRQ, c. C-12, la Charte québécoise.

⁵ RLRQ, c. P-28

⁶ 2006 QCCS 798.

[87] D'ailleurs, la preuve révèle que plusieurs fédérations et associations ne font pas partie de l'UPA dont entre autres :

- l'Union paysanne

[...]

[89] Il existe sur le concept de la liberté d'association une abondante jurisprudence qui s'est développée au fil du temps.

[...]

[94] Dans ce contexte, l'argument invoqué par *G.R. Rocheleau*, qu'un producteur agricole n'a pas le droit d'appartenir au syndicat de son choix, ne peut être retenu.

[...]

[nos soulignements]

[13] En fait, la Commission constate que la difficulté rencontrée par l'Union n'en est pas une liée à la liberté d'association, mais à sa capacité à être connu des exploitants agricoles.

[14] À cet égard, pour faire en sorte que les exploitants agricoles aient une meilleure connaissance du paysage associatif et ainsi décider d'adhérer ou non à telle ou telle association, la Commission est d'avis que d'autres moyens peuvent être mis en œuvre pour permettre à l'Union de se faire connaître des exploitants agricoles, sans que cela n'ait d'incidence sur la communication de leurs renseignements personnels. Or, au regard des informations qui lui ont été transmises, rien ne permet à la Commission de considérer que de tels moyens ont été envisagés.

b. L'entente entre le MAPAQ et l'UPA

[15] Dans les documents qui ont été soumis à la Commission, le MAPAQ allègue que :

« une entente similaire existe déjà entre le MAPAQ et l'Union des producteurs agricoles (UPA). Cette entente permet la communication des renseignements transmis par le MAPAQ aux élus des syndicats, fédérations et confédérations, de même qu'à ses employés et ceux des fédérations. Cette entente a d'ailleurs fait l'objet d'un avis favorable de la CAI en juillet 1987.

[...]

L'entente de communication avec l'Union paysanne vise la même finalité que celle approuvée par la CAI avec l'UPA, à savoir la mise en œuvre de la Loi sur les producteurs agricoles (Chapitre P-28). »

[16] Même si les renseignements décrits à l'annexe 2 du projet d'entente sont identiques à ceux communiqués par le MAPAQ à l'UPA en vertu d'une entente qui a reçu un avis favorable de la Commission en 1987, il convient néanmoins de préciser que l'entente entre le MAPAQ et l'UPA :

- a pour fondement l'article 68.1 de la Loi sur l'accès;
- a pour objet de mettre à jour la liste détenue par l'UPA afin de fixer et de percevoir les cotisations et contributions obligatoires. En vertu de la Loi sur les producteurs agricoles, seule une association accréditée peut être investie de ce mandat⁷. Cette même loi mentionne qu'« une seule association peut être accréditée »⁸. En 1972, la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec a accrédité l'UPA⁹;
- vise non pas « tous les exploitants » comme dans le présent projet d'entente, mais uniquement les propriétaires d'exploitations agricoles qui se sont vu accorder par le MAPAQ une carte d'enregistrement;
- a fait l'objet, avant son entrée en vigueur, d'un envoi aux propriétaires d'exploitations dûment enregistrées les informant de la communication de leurs renseignements personnels par le MAPAQ à l'UPA.

[17] Par ailleurs, le fait que la Commission ait donné un avis favorable à un projet d'entente dans un secteur d'activité ne confère pas un droit à une réponse positive pour les projets d'entente qui lui sont soumis par la suite dans ce même secteur. En effet, la communication de renseignements personnels à un organisme ou à une personne pour atteindre un objectif particulier ne signifie pas que ces renseignements peuvent automatiquement être communiqués à un autre organisme ou à une autre personne. Il revient, en effet, à la Commission d'analyser chacun des projets d'entente qui lui sont soumis afin de déterminer si les exigences de la Loi sur l'accès sont respectées en fonction des finalités de chaque projet d'entente.

⁷ Loi sur les producteurs agricoles, art. 13. Voir également, *Union des producteurs agricoles c. Rocheleau et Procureur Général du Québec*, précité, note 5, par. 29 et suiv., ou encore l'avis émis par la Commission, en 1987, relatif à l'entente entre le MAPAQ et l'UPA, précité, note 2, p. 3 et suiv.

⁸ Loi sur les producteurs agricoles, article 8 alinéa 2.

⁹ G.O. 1972-09-30.

2. Les exigences de la Loi sur l'accès

[18] En vertu de la Loi sur l'accès, un organisme public ne peut communiquer un renseignement personnel sans le consentement de la personne concernée. Toutefois, l'article 59 alinéa 2 de la Loi sur l'accès prévoit des exceptions en permettant la communication d'un renseignement personnel sans le consentement de la personne concernée dans certains cas.

[19] Parmi ces exceptions figure l'article 68 alinéa 1 paragraphe 2° de la Loi sur l'accès.

59. Un organisme public ne peut communiquer un renseignement personnel 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 :

[...]

8° à une personne ou à un organisme, conformément aux articles 61, 66, 67, 67.1, 67.2, 68 et 68.1;

[...]

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

[...]

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

[...]

[20] Cette communication doit, dès lors, s'effectuer dans le cadre d'une entente écrite et être soumise pour avis à la Commission comme le prévoient les articles 68 alinéa 2 et 70 de la Loi sur l'accès.

68. [...] Cette communication s'effectue dans le cadre d'une entente écrite qui indique :

1° l'identification de l'organisme public qui communique le renseignement et celle de la personne ou de l'organisme qui le recueille;

2° les fins pour lesquelles le renseignement est communiqué;

3° la nature du renseignement communiqué;

- 4° le mode de communication utilisé;
- 5° les mesures de sécurité propres à assurer la protection du renseignement personnel;
- 6° la périodicité de la communication;
- 7° la durée de l'entente.

70. Une entente visée à l'article 68 ou au deuxième alinéa de l'article 68.1 doit être soumise à la Commission pour avis.

La Commission doit prendre en considération:

- 1° la conformité de l'entente aux conditions visées à l'article 68 ou à l'article 68.1;
- 2° l'impact de la communication du renseignement sur la vie privée de la personne concernée, le cas échéant, par rapport à la nécessité du renseignement pour l'organisme ou la personne qui en reçoit communication.

La Commission doit rendre un avis motivé dans un délai d'au plus 60 jours de la réception de la demande d'avis accompagnée de l'entente. Si la demande est modifiée pendant ce délai, celui-ci court à compter de la dernière demande. Si le traitement de la demande d'avis dans ce délai ne lui paraît pas possible sans nuire au déroulement normal des activités de la Commission, le président peut, avant l'expiration de ce délai, le prolonger d'une période n'excédant pas 20 jours. Il doit alors en donner avis aux parties à l'entente dans le délai de 60 jours.

L'entente entre en vigueur sur avis favorable de la Commission ou à toute date ultérieure prévue à l'entente. La Commission doit rendre publics cette entente ainsi que son avis. À défaut d'avis dans le délai prévu, les parties à l'entente sont autorisées à procéder à son exécution.

En cas d'avis défavorable de la Commission, le gouvernement peut, sur demande, approuver cette entente et fixer les conditions applicables. Avant d'approuver l'entente, le gouvernement publie à la Gazette officielle du Québec l'entente et, le cas échéant, les conditions qu'il entend fixer avec un avis qu'il pourra approuver l'entente à l'expiration d'un délai de 30 jours de cette publication et que tout intéressé peut, durant ce délai, transmettre des commentaires à la personne qui y est désignée. L'entente entre en vigueur le jour de son approbation ou à toute date ultérieure fixée par le gouvernement ou prévue à l'entente.

L'entente visée au cinquième alinéa ainsi que l'avis de la Commission et l'approbation du gouvernement sont déposés à l'Assemblée nationale dans les 30 jours de cette approbation si l'Assemblée est en session ou, si elle ne siège pas, dans les 30 jours de la reprise de ses travaux. Le gouvernement peut révoquer en tout temps une entente visée au cinquième alinéa.

[21] Partant, la Commission doit, d'une part, examiner la conformité du projet d'entente aux conditions visées par l'article 68 de la Loi sur l'accès. D'autre part, conformément à l'article 70 alinéa 2 de la Loi sur l'accès, elle doit considérer l'impact de la communication des renseignements décrits à l'article 2 du projet d'entente sur la vie privée des personnes concernées, le cas échéant, par rapport à la nécessité du renseignement pour la personne qui en reçoit communication, soit l'Union en l'espèce.

a. *La conformité du projet d'entente aux conditions visées à l'article 68 de la Loi sur l'accès*

[22] Le projet d'entente est présenté en application de l'article 68 alinéa 1 paragraphe 2° de la Loi sur l'accès. Il revient donc à la Commission de déterminer si des circonstances exceptionnelles justifient la communication des renseignements personnels décrits à l'article 2 du projet d'entente. Il convient de préciser que l'Union a indiqué, dans sa réponse du 17 juillet 2015, qu'elle peut « comprendre que la CAI ne voit pas dans les arguments de base des circonstances exceptionnelles ».

[23] Ainsi, à la lumière des informations dont elle dispose, la Commission considère que l'objectif poursuivi par le projet d'entente, soit le fait pour l'Union de se faire connaître des producteurs agricoles inscrits au Fichier d'enregistrement des exploitants agricoles détenus par le MAPAQ, pourrait être atteint en utilisant d'autres moyens que celui envisagé par le projet d'entente. Les parties au projet d'entente pourraient, par exemple, convenir que le MAPAQ envoie un dépliant promotionnel à tous les exploitants agricoles qui sont enregistrés auprès de lui ou qu'il leur remette un tel dépliant lors de leur inscription. L'Union pourrait également, par exemple, mettre en place des campagnes publicitaires dans les médias spécialisés ou encore être présente dans les événements et activités agricoles.

[24] La Commission considère également que le contexte décrit par le MAPAQ dans sa lettre du 10 juillet 2015, à savoir que « la situation de l'agriculture au Québec est particulière et que ses artisans sont en droit d'obtenir toutes informations pertinentes afin qu'ils puissent agir et faire connaître leurs

opinions sur les défis qu'ils doivent relever », n'est pas spécifique à l'Union, mais s'applique à l'ensemble des associations du secteur agricole.

[25] Au vu de ce qui précède, la Commission est d'avis que les motifs mis de l'avant pour justifier le projet d'entente ne constituent pas des circonstances exceptionnelles au sens de l'article 68 alinéa 1 par. 2° de la Loi sur l'accès.

b. *L'impact de la communication du renseignement sur la vie privée des personnes concernées par rapport à la nécessité du renseignement pour l'organisme ou la personne qui en reçoit communication*

[26] Dans le cadre de la présente décision, la Commission, après s'être prononcée sur les conditions visées à l'article 68 alinéa 1 paragraphe 2 de la Loi sur l'accès, estime pertinent d'examiner l'impact de la communication des renseignements décrits à l'article 2 du projet d'entente¹⁰ sur la vie privée de la personne concernée, le cas échéant, par rapport à la nécessité du renseignement pour l'organisme ou la personne qui en reçoit communication.

[27] Dans le document explicatif remis à la Commission, le MAPAQ et l'Union soutiennent que :

« [l']a communication de renseignements est nécessaire afin qu'une association puisse communiquer avec tous les exploitants et offrir un choix à ces derniers.

Sans cette communication, [l']Union ne peut se faire connaître auprès de tous les exploitants. Elle se trouve dès lors désavantagée par rapport à l'UPA qui a accès à ces renseignements depuis 1987.

La liste est déjà partagée avec une association qui est en position de monopole au Québec. Ce partage de renseignement est nécessaire afin de permettre de mettre en œuvre la liberté de choix des producteurs agricoles. »

[28] Même si les renseignements décrits à l'annexe 2 du projet d'entente sont identiques à ceux communiqués par le MAPAQ à l'UPA en vertu d'une entente qui a reçu un avis favorable de la part de la Commission, elle ne peut conclure, à la lumière des informations qui lui ont été transmises, que l'impact de la

¹⁰ La Commission constate que la communication des renseignements personnels est, conformément à l'article 68 alinéa 2 de la Loi sur l'accès, est décrit dans un projet d'entente écrit.

communication des renseignements décrits à l'article 2 du projet d'entente est réduit.

[29] La Commission constate, en effet, qu'aucun autre moyen n'a été envisagé par le MAPAQ pour atteindre l'objectif poursuivi par le projet d'entente, soit d'entrer en contact avec l'ensemble des exploitations agricoles pour les informer de l'existence de l'Union.

[30] Il ne lui a donc pas été démontré en quoi la communication des renseignements décrits à l'article 2 du projet d'entente ne porte pas atteinte à la vie privée des personnes concernées par rapport à la nécessité des renseignements pour l'Union.

[31] Dans l'exercice de sa juridiction, la Commission doit interpréter restrictivement cette possibilité énoncée dans la Loi sur l'accès qui permet de faire exception à l'obtention du consentement des personnes concernées à la communication de leurs renseignements personnels. Pour ces raisons, la Commission considère que le projet d'entente qui lui est soumis ne rencontre pas les exigences des articles 68 alinéa 1 paragraphe 2° et 70 de la Loi sur l'accès.

POUR CES MOTIFS, LA COMMISSION :

[32] **ÉMET UN AVIS DÉFAVORABLE** relatif au projet d'entente de communication de renseignements entre le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec et l'Union Paysanne.

Cynthia Chassigneux
Juge administratif