

AVIS DE LA COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION
SUR LE PROTOCOLE D'ENTENTE CONCERNANT
LA COMMUNICATION DE RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

ENTRE

LA VILLE DE MONTRÉAL

ET

LE CENTRE D'AIDE AUX VICTIMES
D'ACTES CRIMINELS DE MONTRÉAL INC.

DOSSIER 09 21 46

AVRIL 2010

1. MISE EN CONTEXTE

En juin 1988 était adoptée la *Loi sur l'aide aux victimes d'actes criminels* (L.R.Q., c. A-13.2). En plus d'instaurer les droits et les responsabilités des personnes victimes d'actes criminels, cette loi prévoit également la création du Bureau d'aide aux victimes d'actes criminels (BAVAC) et la possibilité pour le ministre de la Justice de reconnaître des centres d'aide aux victimes d'actes criminels (CAVAC).

En opération depuis 1989, le CAVAC de Montréal offre des services en intervention post-traumatique et psychosociojudiciaire aux personnes victimes, à leurs proches de même qu'aux témoins d'un crime. Ils sont offerts le plus rapidement possible après l'événement. Le CAVAC a aussi pour mandat d'informer les victimes de leurs droits et recours ainsi que les assister dans l'exercice de ces mêmes droits et recours. Le recours à l'aide du CAVAC est cependant volontaire.

Afin de permettre aux personnes victimes d'être informés des services d'aide et d'indemnisation dont elles peuvent se prévaloir à la suite d'une victimisation, la Ville de Montréal, via son service de police (SPVM), et le CAVAC de Montréal ont tenté de développer un partenariat.

Divers moyens ont été mis de l'avant pour éveiller chez les policiers le réflexe de communiquer ces informations aux personnes pouvant en bénéficier tel que demander aux policiers, dans le cadre de leur intervention, de remettre un dépliant de ressources d'aide aux personnes victimes. Cette mesure eut toutefois des résultats mitigés et ce, pour différentes raisons dont :

- les personnes victimes ont tendance à s'isoler, à dénier les conséquences éprouvées;
- les personnes victimes sont souvent incapables d'identifier leurs besoins d'aide en raison du lot d'émotions et d'ambivalence découlant de l'événement traumatique vécu;
- les symptômes n'apparaissent pas et les besoins ne se font pas nécessairement sentir au moment même de l'intervention policière. Les besoins apparaissent par contre dans les jours qui suivent. L'expérience démontre que les effets secondaires (choc, craintes, arrêt de travail, troubles de la personnalité, etc.) peuvent survenir plusieurs jours plus tard;
- en état de choc où une personne éprouve d'importantes émotions, elle ne retient pas aisément les informations qui lui sont communiquées et, avec le temps, n'est pas en mesure de se rappeler clairement qu'une aide existe et qu'elle peut y faire appel;
- de nombreuses personnes vivant sur le territoire de Montréal ne sont pas en mesure de consulter une documentation écrite, par exemple, les personnes immigrantes allophones ou encore les personnes analphabètes.

Pour résoudre ces problèmes, les parties au projet d'entente proposent une intervention proactive, soit la présence d'un agent de liaison du CAVAC, dans un premier temps, dans l'un des quatre Centres d'enquête du SPVM, agent qui prendrait connaissance des dossiers qui lui sont référés par les enquêteurs du Centre d'enquête.

Les services du CAVAC de Montréal sont rendus possibles grâce à la contribution financière du ministère de la Justice par le biais du Fonds d'aide aux victimes d'actes criminels (FAVAC).

L'aide du CAVAC de Montréal est disponible que le présumé responsable du crime soit ou non identifié, arrêté, poursuivi ou reconnu coupable.

2. OBJET DE L'ENTENTE

Le projet d'entente présenté vise à permettre au SPVM de communiquer certains renseignements concernant les victimes d'actes criminels au Centre d'aide aux victimes d'actes criminels (CAVAC) de Montréal et ce, dans le but de contribuer au dépistage, à la référence et à l'accès aux services d'aide pour les victimes.

3. ASSISE LÉGALE

Les articles 4 et 10 de la *Loi sur l'aide aux victimes d'actes criminels* (L.R.Q., c. A-13.2) prévoient :

4. La victime a droit, aussi complètement que possible :

- 1° d'être informée de ses droits et des recours dont elle dispose;*
- 2° d'être informée de son rôle dans le cadre du processus pénal, de sa participation dans la procédure judiciaire et, lorsqu'elle en fait la demande, de l'état et de l'issue de celle-ci;*
- 3° d'être informée de l'existence de services de santé et de services sociaux de même que de tout autre service d'aide ou de prévention propres à lui assurer l'assistance médicale, psychologique et sociale requise.*

10. Le ministre de la Justice peut reconnaître des centres d'aide aux victimes d'actes criminels, formés de groupes ou d'organismes communautaires qui prêtent leur concours à la mise en oeuvre d'un programme d'aide aux victimes.

Un centre d'aide reconnu doit respecter les conditions, les modalités et les engagements qui sont constatés dans une entente signée avec le ministre.

L'article 2 de la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels* (L.R.Q., c. I-6) prévoit :

2. Toute victime d'un crime ou, si elle est tuée, ses personnes à charge, peuvent se prévaloir de la présente loi et bénéficier des avantages qui y sont prévus.

L'article 2 de la *Loi sur la société de l'assurance automobile du Québec* (L.R.Q. », c. S-11.011) prévoit :

2. [...]

2° Aux fins prévues au paragraphe 1, la Société peut, en son nom ou pour le Fonds d'assurance, selon le cas :

b) acquitter, dans la mesure prévue par la Loi sur l'assurance automobile, les demandes d'indemnités qui peuvent lui être présentées en vertu de cette loi; [...]

L'article 68 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, ci-après appelée Loi sur l'accès) prévoit :

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

1° à un organisme public ou à un organisme d'un autre gouvernement 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;

1.1° à un organisme public ou à un organisme d'un autre gouvernement lorsque la communication est manifestement au bénéfice de la personne concernée;

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

3° à une personne ou à un organisme si cette communication est nécessaire dans le cadre de la prestation d'un service à rendre à la personne concernée par un organisme public, notamment aux fins de l'identification de cette personne.

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.

4. RENSEIGNEMENTS COMMUNIQUÉS

Le SPVM rend les rapports d'événement accessibles à l'agent de liaison en Centre d'enquêtes afin de permettre à celui-ci de prendre connaissance des renseignements suivants :

- le nom et le numéro de téléphone de la personne victime,
- la nature et la description de l'événement,
- les mesures prises par le SPVM.

5. CONSTATS

5.1 Responsabilités du SPVM

Le SPVM s'engage à :

- mettre à la disposition de l'agent de liaison en Centre d'enquête les rapports d'événement qui sont en lien avec le mandat du CAVAC afin de lui rendre disponibles les renseignements nécessaires à la mise en œuvre de celui-ci;
- mettre à la disposition de l'agent de liaison en Centre d'enquête un espace de travail cloisonné de même qu'une ligne téléphonique et une boîte vocale dédiée;
- s'assurer, dans le cadre de l'application du protocole, d'une saine collaboration entre les policiers et policières du Centre d'enquêtes et l'agent de liaison.

5.2 Responsabilités du CAVAC

Le CAVAC de Montréal s'engage à :

- s'assurer que l'agent de liaison en Centre d'enquêtes respecte la confidentialité des informations transmises par le SPVM, et ce, en conformité avec la Loi sur l'accès;
- après obtention du consentement de la victime, consigner les informations obtenues par le SPVM dans un dossier au nom du client au système de tenu de dossier SCAVAC, mis en place par le ministère de la Justice;
- limiter la cueillette et la consignation d'information et de renseignements personnels au dossier client à ce qui est nécessaire à l'exercice des attributions de son mandat.

5.3 Mesures de sécurité

- une enquête de réputation et de bonnes mœurs sera effectuée par le SPVM sur l'agent de liaison proposé par le CAVAC de Montréal et mise à jour annuellement;
- l'agent de liaison du CAVAC devra signer, avant d'entrer en fonction, un engagement de confidentialité confirmant qu'il prendra les mesures pour traiter confidentiellement les renseignements personnels et policiers auxquels il pourra avoir accès dans l'exercice de ses fonctions;
- destruction systématique de tout brouillon ou document contenant des renseignements confidentiels après l'entrée de l'information dans la base de données prévue.

5.4 Gestion des renseignements recueillis par le CAVAC

- les renseignements personnels recueillis par l'agent de liaison seront consignés dans la base de données SCAVAC uniquement si la personne victime accepte l'offre de service proposée par l'agent de liaison en Centre d'enquêtes;
- ces renseignements seront accessibles au sein du CAVAC de Montréal qu'aux seules personnes pour qui ils sont nécessaires dans l'exercice de leurs fonctions.

De plus, le CAVAC de Montréal :

- fait signer par chaque membre de son personnel un engagement de confidentialité concernant les renseignements personnels dont il prend connaissance dans l'exercice de ses fonctions;
- recueille, aux fins de la constitution des dossiers de la clientèle, les seuls renseignements personnels nécessaires à la prestation de services;
- utilise les renseignements personnels recueillis aux seules fins compatibles à l'objet de l'entente;
- applique des mesures de sécurité propres à assurer le caractère confidentiel des renseignements personnels lors de la cueillette, la détention, l'utilisation et la communication de ces renseignements;
- obtient le consentement de la personne concernée avant de communiquer tout renseignement personnel la concernant à un tiers.

5.5 Sur la durée

Après approbation par la Commission, le projet d'entente entrera en vigueur à compter de sa signature par les parties et sera reconduit tacitement d'année en année, à moins que l'une des deux parties y mette fin, et ce, au plus tard un mois avant la date de son renouvellement.

6. ANALYSE

Les recherches et la pratique démontrent qu'une action proactive et rapide de la part des organismes d'aide favorise grandement le rétablissement des personnes victimes. Les conséquences des actes criminels et les réactions qu'ils engendrent chez les personnes qui les subissent sont très bien documentées dans la littérature. Parmi celles-ci, figurent en haut de liste, l'isolement et la honte. Ce faisant, une démarche de recherche d'aide s'avère difficile pour plusieurs. Une approche proactive prend donc tout son sens et sa valeur.

Au fil des ans, des protocoles ont été mis en place pour les personnes victimes d'agression sexuelle ou de violence conjugale. Ces derniers fonctionnent bien puisqu'il s'agit d'une action proactive visant à permettre à un organisme d'offrir ses services aux personnes ciblées. Toutefois, pour les victimes d'autres crimes, la situation reste problématique.

Dans son rapport annuel, le SPVM fait mention pour l'année 2008 que 26 295 crimes contre la personne ont été rapportés, ce qui représente une hausse de 10,3 % par rapport à 2007. Le nombre de voies de fait a augmenté de 15,2 %, passant de 13 049, en 2007, à 15 038, en 2008.

Pour la même période, la Direction de l'indemnisation des victimes d'actes criminels (IVAC) recevait 5 699 demandes et, de ce nombre, en acceptait 4 300. Les demandes en provenance de Montréal sont au nombre de 1 469. La comparaison entre le nombre de crimes contre la personne rapportés au SPVM et les demandes soumises à l'IVAC illustre le fait qu'une majorité de victimes ne présente pas de demande d'indemnisation.

Le fait que les victimes semblent ignorer que ce recours existe explique en grande partie cet état de fait. En effet, peu de personnes semblent connaître l'existence des recours indemnitaires offerts aux personnes victimes d'actes criminels.

Des données statistiques compilées pour l'année 2009, dans le cadre d'un projet pilote au Centre d'enquêtes Est où un agent de liaison du CAVAC est en poste depuis juin 2007, indiquent que les enquêteurs du Centre d'enquêtes Est ont traité 7 199 dossiers. Environ 2 800 de ces dossiers auraient pu faire l'objet d'une attention particulière par l'agent de liaison. Toutefois, comme les enquêteurs dans beaucoup de cas n'ont pas cherché à obtenir le consentement des personnes victimes, la majorité de ces dossiers n'ont pu être traités par l'agent de liaison. Au total, les enquêteurs ont effectué une démarche de consentement verbal dans 525 dossiers.

L'article 68 de la Loi sur l'accès prévoit qu'un organisme public peut, sans le consentement de la personne concernée, communiquer un renseignement personnel à une personne ou à un organisme si cette communication est nécessaire dans le cadre de la prestation d'un service à rendre à la personne concernée par un organisme public, notamment aux fins de l'identification de cette personne.

En pratique, dans le présent cas, le SPVM entend rendre accessibles à l'agent de liaison du CAVAC de Montréal les dossiers repérés par les enquêteurs du SPVM comme pouvant être d'intérêt pour le CAVAC parce ce qu'il comporte la présence de victime(s).

L'agent de liaison procède à l'examen des dossiers référés et repère les cas où le CAVAC pourrait intervenir (ce qui peut représenter 25% des dossiers référés). L'agent de liaison entre alors en contact à une reprise avec les victimes identifiées et leur offre de référer leurs coordonnées au CAVAC afin de recevoir des informations sur les services offerts par celui-ci.

À la suite de l'obtention d'un consentement verbal (environ 50% des personnes appelées), l'agent de liaison consigne dans le SCAVAC (système mis en place par le ministère de la Justice à l'intention des CAVAC du Québec) un certain nombre de renseignements personnels dont le nom, le numéro de téléphone de la personne victime, la nature, la description et le numéro de l'événement et les mesures prises par le SPVM. L'accès aux données régionales consignées au SCAVAC est exclusif aux intervenants du CAVAC de la région concernée.

S'il y a refus de l'offre de services par la personne victime, aucun renseignement personnel n'est consigné dans le SCAVAC par l'agent de liaison.

Lorsque la victime est inscrite dans le SCAVAC, un intervenant du CAVAC entre en contact avec elle afin de l'informer de ses droits et recours et déterminer quels services il peut lui apporter. À la suite de la communication de ces informations, la victime contacte directement, ou avec l'aide du CAVAC, l'un ou l'autre des organismes qui dispensent un programme d'aide (ex. : SAAQ, CSST, MJQ, ...), permettant ainsi à ces organismes d'identifier leur clientèle.

Selon les parties, cette démarche permettrait d'aider les personnes victimes à mieux comprendre les suites psychologiques, émotives et sociales de l'acte criminel, à leur expliquer leurs droits et à les référer aux bons organismes et, le cas échéant, à les assister et à les accompagner dans l'exercice de leurs recours.

De façon plus particulière, les parties estiment que l'entente permettra de briser l'isolement des personnes victimes, d'améliorer leur sécurité et supporter, voire accélérer le traitement de leur demande d'aide en leur facilitant l'accès aux ressources, notamment :

- en informant les personnes victimes d'actes criminels sur leurs droits et sur les services d'aide disponibles;
- en facilitant aux personnes victimes l'accès aux programmes publics d'indemnisation;
- en favorisant la référence des personnes victimes vers les services d'aide appropriés;
- en favorisant l'implication des personnes victimes dans le processus judiciaire pénal en les informant de leur rôle et de leurs droits dans ce système.

Le ministère de la Justice du Québec s'est engagé à financer la présence d'un agent de liaison en Centre d'enquêtes dans les trois autres Centres d'enquêtes des régions Ouest, Nord et Sud de Montréal.

7. CONCLUSION

Après avoir pris connaissance des différents documents reçus, la Commission constate que :

- la communication des renseignements personnels permettra, dans le cadre des activités du CAVAC, d'aider à briser l'isolement des personnes victimes d'actes criminels, d'améliorer leur sécurité et supporter le traitement de leur demande d'aide en leur facilitant l'accès à des ressources spécialisées;
- le SPVM peut, en vertu de l'article 68 de la Loi sur l'accès et sans le consentement de la personne concernée, communiquer un renseignement personnel à une personne ou à un organisme si cette communication est nécessaire dans le cadre de la prestation d'un service à rendre à la personne concernée par un organisme public, notamment aux fins de l'identification de cette personne;
- le SPVM et le CAVAC de Montréal ont convenu de différentes mesures visant à protéger les renseignements personnels communiqués, mesures que la Commission peut examiner dans le cadre de son mandat de surveillance.

Québec, le 19 avril 2010

M^e Alain Cardinal
Chef du Service des affaires juridiques
Responsable de l'accès à l'information
Service de police de la Ville de Montréal
1441, rue Saint-Urbain, 5^e étage
Montréal (Québec) H2X 2M6

N/Réf. : 09 21 46

Cher collègue,

La Commission d'accès à l'information (la Commission) a procédé à l'examen du protocole d'entente concernant la communication de renseignements personnels entre la Ville de Montréal et le Centre d'aide aux victimes d'actes criminels de Montréal inc. (CAVAC).

Après avoir pris connaissance des différents documents reçus, la Commission constate que :

- la communication des renseignements personnels permettra, dans le cadre des activités du CAVAC, d'aider à briser l'isolement des personnes victimes d'actes criminels, d'améliorer leur sécurité et supporter le traitement de leur demande d'aide en leur facilitant l'accès à des ressources spécialisées;
- le Service de police de la Ville de Montréal (SPVM) peut, en vertu de l'article 68 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* et sans le consentement de la personne concernée, communiquer un renseignement personnel à une personne ou à un organisme si cette communication est nécessaire dans le cadre de la prestation d'un service à rendre à la personne concernée par un organisme public, notamment aux fins de l'identification de cette personne;

- le SPVM et le CAVAC de Montréal ont convenu de différentes mesures visant à protéger les renseignements personnels communiqués, mesures que la Commission peut examiner dans le cadre de son mandat de surveillance.

Veillez agréer, cher collègue, l'expression de mes sentiments distingués.

Le secrétaire,

JSD/LB/lp

Jean-Sébastien Desmeules

M^{me} Louise Geoffrion, CAVAC