

AVIS DE LA COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION

RELATIVEMENT À UN PROJET D'ENTENTE PORTANT

SUR LA COMMUNICATION

DE RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

ENTRE

LA COMMISSION ADMINISTRATIVE DES RÉGIMES DE RETRAITE ET D'ASSURANCE

ET

LE MINISTÈRE DE LA JUSTICE DU CANADA

DOSSIER 100 54 51

Novembre 2012

1. MISE EN CONTEXTE

En vertu de l'article 68.1 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*¹, la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA) et le ministère de la Justice du Canada présentent à la Commission d'accès à l'information (Commission) un projet d'entente intitulé « *Accord Canada-Québec relatif à l'échange de renseignements personnels visant la vérification de l'état matrimonial de certains participants et retraités aux fins de vérifier si ces derniers apparaissent dans le registre des actions en divorce en cours au Canada* ». Les parties demandent l'avis de la Commission concernant le projet d'entente, lequel était accompagné d'un document explicatif produit par la CARRA.

Le document porte le titre : « *Mémoire soumis à la Commission d'accès à l'information du Québec en appui à la réalisation d'une entente relative à la communication de renseignements personnels entre le ministère de la Justice du Canada et la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances et le Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes* ».

2. OBJET DE L'ENTENTE

Le projet d'entente soumis à la Commission a pour objet de :

- permettre à la CARRA de communiquer au ministère de la Justice du Canada certains renseignements personnels concernant un participant ou un retraité de l'un des régimes de retraite qu'elle administre ainsi que sur le conjoint de ce dernier, afin de lui permettre d'établir le droit aux bénéficiaires prévus par ce régime;
- prévoir la communication des renseignements sous le contrôle du ministère de la Justice du Canada à la CARRA aux fins de l'application des lois ou de la tenue d'enquêtes licites.

3. ASSISE LÉGALE

La Commission comprend que les dispositions législatives suivantes s'appliquent au présent projet d'entente :

- Article 4 de la *Loi sur la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances* (L.R.Q., c. C-32.1.2);
- Articles 43, 44, 46, 46.1, 59, 122.6 et 215.19 de la *Loi sur le régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics* (L.R.Q., c. R-10);
- Article 26 de la *Loi sur le divorce* (L.R.C., 1985, c. 3, 2^e Suppl.);

¹ L.R.Q., c. A-2.1, ci-après *Loi sur l'accès*

- Articles 3 à 9 du *Règlement sur le Bureau d'enregistrement des actions en divorce* (DORS/86-600);
- Article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels et des documents électroniques* (L.R.C., 1985, c. P-21);
- Articles 3.6.2 et 3.8 de la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif* (L.R.Q., c. M-30).

De plus, pour les fins du présent avis, il y a lieu de noter l'application des articles 68.1 et 70 de la Loi sur l'accès :

68.1 *Un organisme public peut, sans le consentement de la personne concernée, communiquer un fichier de renseignements personnels aux fins de le comparer avec un fichier détenu par une personne ou un organisme si cette communication est nécessaire à l'application d'une loi au Québec, que cette communication soit ou non prévue expressément par la loi.*

Dans le cas où la communication de renseignements personnels n'est pas prévue expressément par la loi, elle s'effectue dans le cadre d'une entente écrite.

La communication prévue expressément par la loi s'effectue dans le cadre d'une entente écrite transmise à la Commission. L'entente entre en vigueur 30 jours après sa réception par la Commission.

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.

4. CONSTATS

Conformément aux dispositions législatives applicables citées précédemment, la Commission a examiné le projet d'entente. Dans son analyse, la Commission a pris en considération les éléments suivants :

4.1. Identification de l'organisme public qui communique les renseignements, celle de l'organisme qui les recueille, nature des renseignements communiqués et les fins pour lesquelles ils sont communiqués

Les renseignements personnels communiqués par les parties sont ceux indiqués à la section trois du projet d'entente. Dans ce cadre, la CARRA communique au ministère de la Justice du Canada les renseignements personnels suivants au sujet d'un bénéficiaire de l'un des régimes de retraite qu'elle administre et de son conjoint :

- le nom de famille à la naissance;
- le prénom;
- la date de naissance;
- la date du mariage.

Sur réception de ces renseignements, le ministère de la Justice du Canada vérifie si les personnes identifiées apparaissent au registre des actions en divorce en cours au Canada, et, s'il y a lieu, communique à la CARRA les renseignements suivants :

- le numéro d'enregistrement du bureau d'enregistrement des actions en divorce (BEAD);
- la date du divorce.

Le Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes est désigné à titre de partie à l'entente. Toutefois, il ne reçoit communication d'aucun renseignement personnel dans

le cadre de cette entente. Il doit être tenu informé des échanges de renseignements entre les administrations gouvernementales québécoise et canadienne.

4.2. Mode de communication utilisé

La section six du projet d'entente précise que la transmission des renseignements se fait au moyen d'un support faisant appel aux technologies de l'information conforme aux lois, politiques de protection, lignes directrices et directives applicables aux parties. La transmission des renseignements s'effectuera par tout mode de transmission approprié au support choisi, notamment par la poste, par messagerie ou par télécommunication sécurisée.

Au besoin, les parties peuvent préciser ou compléter verbalement un renseignement qui a été fourni conformément à l'entente.

4.3. Mesures de sécurité prises afin d'assurer la protection des renseignements personnels

La section 7 du projet d'entente prévoit les mesures de sécurité prises afin d'assurer la confidentialité des renseignements communiqués et reçus par les parties :

« 7.1 – Les parties sont responsables de la protection et de l'intégrité des renseignements qui leur sont confiés aux termes du présent accord et elles s'engagent à prendre des mesures raisonnables afin de les protéger contre la collecte, l'accès, l'utilisation, la communication, la modification, la conservation, la disposition et la destruction accidentelle ou non autorisée.

7.2 – Les renseignements visés par le présent accord sont recueillis, consultés, utilisés, communiqués, conservés, retirés et détruits conformément aux lois, politiques de protection, lignes directrices et directives applicables à chaque partie.

7.3 – Les parties doivent s'assurer que tous les employés, mandataires et entrepreneurs désignés qui ont accès aux renseignements sont avisés que tout incident contrevenant à la confidentialité et à la sécurité des renseignements doit être signalé de façon systématique. Les parties doivent garder une liste de contrôle pour localiser tout accès aux renseignements afin de pouvoir repérer les accès non autorisés. En cas de collecte, d'accès, d'utilisation, de communication, de modification, de conservation, de disposition ou de destruction accidentelle ou non autorisée, la partie chargée d'assurer la protection des renseignements prend immédiatement toute mesure raisonnable pour déterminer l'ampleur de l'incident. Elle avise, si nécessaire, l'autre partie et prend toutes les mesures appropriées afin d'empêcher que l'incident se reproduise.

7.4 – Au sein de la CARRA, seuls peuvent accéder aux renseignements communiqués par le MJ, pour autant que l'exercice de leur fonction le

requiert, les techniciens et agents de rente du Service des prestations et les techniciens de la Direction principale des affaires juridiques.

7.5 – À l'égard des renseignements reçus de la CARRA, seuls peuvent accéder aux renseignements communiqués, pour autant que l'exercice de leur fonction le requiert, les agents du BEAD.

7.6 – Lorsqu'il a des raisons de croire que des renseignements ont été communiqués par la CARRA contrairement aux dispositions du présent accord, le MJ peut suspendre sa réponse à toute demande de celle-ci visant la communication de renseignements jusqu'à ce qu'il ait l'assurance qu'elle se conforme aux dispositions du présent accord.

7.7 – Les parties prennent les mesures qui s'imposent pour résoudre tout problème ayant mené à la suspension et elles peuvent convenir de mesures transitoires pour que la communication des renseignements puisse reprendre le plus rapidement possible. »

4.4. Périodicité de la communication

Les renseignements personnels seront communiqués dans le cadre du traitement d'une demande de prestation de survivant lorsque la CARRA aura besoin de corroborer le statut de la personne qui fait la demande de prestation à titre de conjoint ou d'ayant cause.

4.5. Durée de l'entente

L'entente est d'une durée d'un an à compter de son entrée en vigueur. Elle se renouvelle annuellement par tacite reconduction, sauf si l'une des parties transmet à l'autre partie un avis écrit à l'effet qu'elle entend y mettre fin.

5. IMPACT DE LA COMMUNICATION SUR LA VIE PRIVÉE

Conformément au deuxième paragraphe de l'alinéa 2 de l'article 70 de la Loi sur l'accès, la Commission doit prendre en considération 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.

À partir de l'information qui lui a été soumise, la Commission comprend que la communication des renseignements personnels mentionnés au projet d'entente est nécessaire afin de déterminer si le conjoint du participant ou du retraité décédé possède un droit prioritaire à l'octroi d'une prestation au moment du décès. En effet, lors de l'examen d'une demande de prestation de survivant présentée par les ayants cause du défunt, la CARRA doit s'assurer, avant de rendre une décision et préalablement à l'octroi d'une prestation, qu'il n'y a pas de conjoint admissible ou potentiellement admissible à une prestation de décès. Au même titre, lorsque la demande de prestation de survivant est présentée par le conjoint du participant ou retraité décédé, la CARRA doit vérifier, aux fins

d'admissibilité, que ce dernier possédait bien la qualité de conjoint au jour du décès du participant ou du retraité.

La *Loi sur la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances* prévoit que la CARRA a pour fonction d'administrer tout régime de retraite ou d'assurances dont une loi, le Bureau de l'Assemblée nationale ou le gouvernement lui confie l'administration. La CARRA se doit d'effectuer les vérifications nécessaires avant d'octroyer la prestation de survivant au conjoint ou aux ayants cause. Cette vérification se fera avec le ministère de la Justice du Canada par le biais du fichier au BEAD.

Dans le cadre de cette entente, il appert que l'impact de la communication des renseignements personnels sur la vie privée des personnes concernées est limité par rapport à la nécessité pour l'organisme qui en reçoit communication. Les seuls renseignements que la CARRA recevra sont le numéro du BEAD et la date du divorce lorsqu'applicable. De plus, comme en fait état le mémoire présenté à la Commission, la communication des renseignements personnels sera inscrite dans un registre tenu par les parties, et ce, conformément aux dispositions de l'article 67.3 de la Loi sur l'accès. Le registre sera accessible au public sur le site Internet de la CARRA.

6. IMPOSSIBILITÉ D'OBTENIR LE CONSENTEMENT

L'article 68.1 de la Loi sur l'accès est une exception à l'obligation d'obtenir le consentement des personnes concernées lors de la communication de leurs renseignements personnels. Les parties impliquées dans l'entente de communication doivent faire la démonstration que l'obtention du consentement des personnes concernées par la communication de renseignements personnels n'est pas possible. À cet effet, la CARRA précise que :

« Au décès d'un participant pensionné ou admissible à une pension, la CARRA paiera, sur demande, une demi-pension à son conjoint survivant ou, à défaut d'un conjoint, paiera un remboursement de cotisations aux ayants cause du participant.

[...]

Le conjoint d'un participant est tout d'abord, selon l'article 44 de la Loi sur le RREGOP, la personne qui lui est liée par le mariage ou par l'union civile.

Si le participant n'est pas marié ou uni civilement, le conjoint pourra être la personne non mariée ni unie civilement qui remplit les conditions prévues à l'article 44 de la Loi sur le RREGOP. Il s'agit dans le langage courant du conjoint de fait.

À défaut d'un conjoint, la CARRA remboursera les cotisations du participant avec intérêts aux ayants cause du participant décédé selon l'article 46.2 de la Loi sur le RREGOP.

Il peut arriver qu'un participant soit séparé de corps de son conjoint ou encore qu'il n'ait obtenu qu'un jugement conditionnel de divorce.

Notre participant peut n'avoir conservé aucun lien avec son premier conjoint et être en union maritale avec une autre personne depuis plusieurs années.

Le conjoint de fait du participant décédé n'ayant pas toujours une connaissance exacte de l'état marital de celui-ci peut présenter en toute bonne foi une demande de prestation à titre de conjoint survivant.

Cependant, pour obtenir une prestation à titre de conjoint survivant, la preuve devra être faite que le participant était divorcé préalablement à son décès, ce que le conjoint de fait n'est pas toujours en mesure de faire.

Nous estimons que ce n'est pas au conjoint de fait de notre participant décédé à faire la preuve que le participant n'était pas marié à une autre personne au moment de son décès.

Par contre, il incombe au conjoint de fait de faire la preuve qu'il n'était pas lui-même marié au moment du décès du participant.

Afin d'être en mesure de confirmer au conjoint de fait son droit à la prestation de conjoint survivant, la CARRA doit donc s'assurer que le participant était réellement divorcé au moment de son décès. Puisque la source d'information la plus fiable à cet égard est le Bureau d'enregistrement des actions en divorce du ministère de la Justice du Canada, il est nécessaire de prévoir une entente d'échange de renseignements entre ce ministère et la CARRA.

Dans le cas où le conjoint de fait est la personne qui fait la demande de prestation, il est manifeste qu'il n'a pas la qualité pour donner à la CARRA le consentement pour l'obtention de la confirmation du divorce du participant décédé auprès du Bureau d'enregistrement des divorces. C'est le conjoint précédent du participant décédé, avec lequel il était marié, qui pourrait nous donner ce consentement, mais il n'est pas toujours possible d'obtenir ses coordonnées ».

La CARRA doit s'assurer de verser la prestation à la bonne personne puisqu'en cas d'erreur, elle devra récupérer les sommes payées auprès de la personne qui n'y avait pas droit. De plus, lorsque la CARRA est dans l'impossibilité de rejoindre le conjoint, la prestation est remise au ministère du Revenu après un délai de trois ans, et y demeure tant que le conjoint y ayant droit ne se manifeste pas.

7. ANALYSE

En vertu de l'article 70 de la Loi sur l'accès, la Commission doit rendre un avis sur une entente visée par l'article 68.1 de la loi.

Le projet d'entente présenté à la Commission contient les éléments devant être pris en considération dans le cadre de son analyse, et ce, comme en font foi les sections précé-

dentes du présent avis. La Commission comprend que les renseignements communiqués sont nécessaires à l'objet de l'entente et que cette communication se réalisera sans le consentement des personnes concernées. Il en ressort également que l'impact sur la vie privée des personnes concernées semble réduit compte tenu de la nécessité de recevoir communication des renseignements personnels dans le cadre de la présente entente.

Conséquemment à ce qui précède, la Commission formule les recommandations suivantes :

- que les parties l'informent de tout événement pouvant porter atteinte à la sécurité et à la confidentialité des renseignements communiqués;
- que les parties l'informent de la fin de l'entente, le cas échéant;
- que les parties précisent ce qu'il adviendra des renseignements personnels déjà communiqués si l'entente est résiliée ou n'est pas renouvelée.

8. CONCLUSION

La Commission émet un avis favorable sous réserve de la réception d'une entente approuvée et signée par les organismes concernés et dont le contenu sera substantiellement conforme au projet soumis, et ce, à la lumière des recommandations ci-haut mentionnées.