



Commission d'accès  
à l'information  
du Québec

# **La médiation à la Commission d'accès à l'information : une solution gagnante!**

Direction des affaires juridiques

Juin 2010

# La médiation à la Commission d'accès à l'information : une solution gagnante!

M<sup>e</sup> Reno Bernier\*

---

## Introduction

1. La Commission et son processus de médiation
2. La réorganisation des activités de médiation
3. Les principaux changements apportés depuis septembre 2008
4. Des résultats concrets
5. Les prochaines étapes

## Conclusion

---

### INTRODUCTION

Dans l'exercice de sa fonction juridictionnelle, la Commission d'accès à l'information (la Commission) met à la disposition des parties un processus de médiation confidentiel, basé sur une démarche libre et volontaire et visant à favoriser le règlement à l'amiable des dossiers. Ce processus, qui a été révisé en profondeur dans les derniers mois, comporte de nombreux avantages pour la Commission comme pour sa clientèle.

Le présent texte offre une vue d'ensemble de la démarche entreprise à la Commission afin de développer ses activités de médiation. Après une description de cet organisme et de son processus de médiation, nous ferons état du contexte de la réorganisation amorcée en 2008. Ensuite, nous expliquerons les principaux changements apportés et donnerons un aperçu des résultats positifs obtenus. Enfin, nous présenterons sommairement les prochaines actions envisagées.

#### 1. LA COMMISSION ET SON SERVICE DE MÉDIATION

Organisme multifonctionnel, la Commission voit à l'application de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*<sup>1</sup> et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*<sup>2</sup>. Dotée d'une nouvelle structure depuis juin 2006, elle se compose maintenant de deux sections<sup>3</sup>.

---

\* M<sup>e</sup> Reno Bernier est directeur des affaires juridiques et médiateur accrédité à la Commission d'accès à l'information. Depuis son entrée en fonction en mars 2008, il a coordonné la réorganisation du service de médiation. Il remercie M<sup>e</sup> Karen Mbatika, avocate médiatrice à la Commission, pour sa contribution à la rédaction de ce texte. Il remercie également M<sup>e</sup> Gaston Fréchette, avocat médiateur à la Commission, pour sa collaboration à la présentation d'une conférence sur le sujet en avril 2010 lors du congrès annuel de l'Association sur l'accès et la protection de l'information.

<sup>1</sup> L.R.Q., c. A-2.1, ci-après la Loi sur l'accès.

<sup>2</sup> L.R.Q., c. P-39.1, ci-après la Loi sur la protection dans le secteur privé.

<sup>3</sup> Loi sur l'accès, art. 103.

La section de surveillance veille au respect des droits et obligations prévus par la Loi sur l'accès et par la Loi sur la protection dans le secteur privé<sup>4</sup>, notamment en effectuant des inspections et des enquêtes.

La section juridictionnelle constitue le volet tribunal administratif de la Commission. Elle est essentiellement responsable de décider des demandes de révision et d'examen de mécontentement qui lui sont soumises<sup>5</sup>. Ces demandes découlent principalement de décisions relatives à des demandes d'accès ou de rectification adressées aux organismes publics et aux entreprises, décisions qui ne satisfont pas les citoyens. Lorsqu'elle est saisie de tels recours, la Commission peut désigner une personne pour tenter d'amener les parties à s'entendre<sup>6</sup>. Elle met ainsi gratuitement à leur disposition un processus de médiation.

La Direction des affaires juridiques est responsable d'assurer ce service, par le biais de ses avocats médiateurs. Tous les avocats de cette direction agissent comme médiateurs, en plus d'assumer d'autres tâches. Chacun d'entre eux dispose d'un certain nombre de dossiers qui se trouvent à différentes étapes de traitement.

Tiers impartial, le médiateur intervient pour tenter d'aider les parties à trouver elles-mêmes une solution à leur conflit, dans le respect du cadre juridique applicable. La médiation est confidentielle et complètement distincte du processus décisionnel. Par conséquent, tout ce qui est dit ou écrit au cours de la médiation ne peut être communiqué à qui que ce soit ou déposé en preuve devant un tribunal, incluant la Commission, à moins que les parties y consentent. De plus, le processus de mise au rôle se fait en parallèle à la médiation, de façon indépendante.

Le médiateur a un rôle central dans le processus. Il est en quelque sorte le chef d'orchestre qui accompagne les parties et les aide à rétablir le contact lorsque la communication est difficile. Entre autres, il a le devoir d'informer les parties du suivi apporté au traitement de leurs demandes ainsi que des buts, conditions et limites de la médiation. Les parties demeurent libres de s'engager dans une démarche de médiation et d'y mettre fin en tout temps. Le médiateur peut faire des recommandations mais ne peut imposer un règlement. Il ne représente aucune des parties.

Généralement, la médiation implique des entretiens confidentiels entre le médiateur et chaque partie ainsi que des échanges d'information afin de permettre aux parties d'exprimer leur position et de comprendre la position de l'autre. À tout moment, une partie peut soumettre au médiateur, pour sa considération exclusive, des renseignements et documents. Il s'ensuit une

---

<sup>4</sup> Voir notamment : Loi sur l'accès, art. 122 et suivants; Loi sur la protection dans le secteur privé, art. 80 et suivants.

<sup>5</sup> Voir notamment : Loi sur l'accès, art. 134.1 et suivants; Loi sur la protection dans le secteur privé, art. 41.1 et suivants.

<sup>6</sup> Loi sur l'accès, art. 138.1; Loi sur la protection dans le secteur privé, art. 48.

évaluation des options, une négociation et la recherche de solutions mutuellement satisfaisantes.

Plusieurs dossiers se règlent après l'intervention du médiateur. Toutefois, le règlement du dossier n'est pas une fin en soi et le succès de la médiation repose sur d'autres conditions « gagnantes ». Entre autres, les parties doivent avoir le sentiment d'avoir été entendues et respectées dans le cadre d'une approche d'écoute et d'empathie axée sur les besoins et non sur les positions.

Étant donné la responsabilité de premier plan que doivent assumer les parties, le succès de ce processus dépend aussi de leur collaboration. Ainsi, il est impératif que les parties démontrent une attitude contribuant à l'établissement d'un climat de confiance, qu'elles fassent preuve d'ouverture et participent à la recherche de solutions mutuellement satisfaisantes.

La médiation permet parfois au demandeur d'obtenir la transmission, en tout ou en partie, des documents demandés. Le demandeur peut aussi décider de retirer sa demande après s'être fait expliquer les termes de la loi et de la jurisprudence par le médiateur. En outre, plusieurs autres avenues de solution peuvent être explorées tenant compte des circonstances propres à chaque dossier, des limites imposées par la loi et de la volonté des parties.

À titre d'exemples de solutions, pensons à une rencontre entre un employé et son supérieur hiérarchique pour discuter d'une plainte pour harcèlement psychologique. Une lettre de recommandation fournie par l'ancien employeur d'un demandeur congédié peut aussi permettre de régler un dossier en aidant ce dernier à se retrouver un emploi. Une rencontre entre une demanderesse dont le conjoint est décédé et le médecin traitant de ce dernier peut l'aider à faire son deuil. Enfin, la réduction ou la précision de la demande d'accès initiale peut permettre de trouver un terrain d'entente raisonnable. Ce ne sont là que quelques exemples de solutions pouvant permettre de régler des dossiers à la satisfaction des parties.

Il importe de retenir que la médiation comporte de nombreux avantages pour les parties comme pour la Commission.

En effet, les parties impliquées souhaitant recourir à la médiation peuvent y voir une solution gagnante. Guidées par un médiateur qualifié et impartial, elles s'engagent librement dans un processus qui s'avère généralement plus souple, moins formel et plus rapide. Elles participent à l'identification de solutions adaptées à leurs besoins et à leurs intérêts, tout en conservant le contrôle des coûts, du processus et du résultat.

D'un point de vue organisationnel, la satisfaction de la clientèle quant au processus de médiation contribue à l'établissement et au maintien de relations de confiance. Par ailleurs, même si aucune entente n'a pu être conclue entre les parties, l'information fournie par le médiateur sur les principes juridiques applicables, sur le rôle de la Commission ou sur toute

autre question pertinente peut aider les parties à circonscrire le débat et à mieux se préparer pour l'audience, le cas échéant. De façon générale, les médiateurs participent donc à promouvoir les principes énoncés à la Loi sur l'accès et à la Loi sur la protection dans le secteur privé.

Enfin, les dossiers réglés en médiation laissent place à d'autres dossiers qui ne peuvent parfois se régler autrement qu'en étant soumis à un membre de la section juridictionnelle. Ce faisant, la médiation concourt à la réduction des délais pour la mise au rôle d'audience.

## **2. LA RÉORGANISATION DES ACTIVITÉS DE MÉDIATION**

Dans les dernières années, la Commission a été confrontée à une croissance des délais de traitement et à une augmentation du nombre de ses dossiers en inventaire, notamment dans la section juridictionnelle.

Devant ce constat, la Commission de la culture lui recommandait, en 2007, d'accorder la priorité au développement des activités de médiation afin, notamment, d'augmenter sa capacité de traiter les dossiers en amont<sup>7</sup>.

C'est dans ce contexte que le président de la Commission, M<sup>e</sup> Jacques Saint-Laurent, a confié le mandat à la Direction des affaires juridiques, en avril 2008, de réorganiser et de développer les activités de médiation.

Un état de situation tenant compte de l'environnement de la Commission a été dressé par la Direction des affaires juridiques. Différentes consultations ont également été menées tant à l'interne qu'à l'externe.

En outre, la Commission a tenu compte de l'évolution fulgurante, au cours des dernières années, des modes alternatifs de résolution des conflits ou de la justice participative. La Commission souhaitait s'inscrire dans ce courant pour bonifier ses pratiques, mieux répondre aux attentes de sa clientèle et accroître sa performance.

Par ailleurs, ayant développé un modèle et une expertise qui lui sont propres<sup>8</sup>, la Commission devait d'abord miser sur ses forces et sur les avantages du service de médiation.

Une fois cet exercice complété, un plan d'action visant à rendre le service de médiation plus performant a été adopté. Sa mise en œuvre s'est amorcée dès le mois de septembre 2008. Elle a été rendue possible grâce à une collaboration soutenue des médiateurs et de tout le personnel de la direction ainsi qu'à l'appui du président et des autres membres de la Commission.

---

<sup>7</sup> ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, Commission de la culture, *Rapport et recommandations à la suite de l'examen des rapports annuels 2001 à 2007 de la Commission d'accès à l'information*, Québec, Assemblée nationale, décembre 2007.

<sup>8</sup> À titre d'exemple, la médiation téléphonique est souvent privilégiée pour joindre des gens de partout au Québec. Cette pratique, qui s'avère souvent fort efficace, nécessite le recours à des habiletés particulières de la part des médiateurs.

### **3. LES PRINCIPAUX CHANGEMENTS APPORTÉS DEPUIS SEPTEMBRE 2008**

De nombreux changements ont été apportés au service de médiation offert par la Commission. Les principales mesures concernent la bonification de l'offre de service, la qualité et la reconnaissance du travail ainsi que la révision des processus.

#### **3.1 Bonification de l'offre de service**

Deux médiateurs additionnels ont été embauchés en septembre 2008. Ces médiateurs ont été recrutés à la suite d'un processus de sélection serré visant notamment à évaluer les aptitudes des candidats pour la médiation. Ils ont également été formés et accompagnés par un médiateur d'expérience dès leur arrivée à la Commission. En outre, ils ont bénéficié avec les autres médiateurs d'une formation externe spécialisée sur la médiation dont nous parlerons plus loin.

La charge de travail entre tous les médiateurs a aussi été réorganisée de façon à ce qu'ils puissent intervenir plus rapidement et traiter plus de dossiers. La Direction des affaires juridiques a aussi convenu avec le président et les autres directions de la Commission de prioriser la médiation par rapport à ses autres activités courantes.

#### **3.2 Qualité et reconnaissance**

Un cadre d'exercice de la médiation a été adopté et diffusé. Ce document, disponible sur le site Internet de la Commission<sup>9</sup>, permet de clarifier et de faire connaître les paramètres du processus de la médiation ainsi que le rôle du médiateur. Il présente les attentes de la Commission à l'égard des parties qui utilisent ce service. Bref, il assure la promotion d'un service de médiation de qualité et contribue à renforcer la confiance de la clientèle.

Par ailleurs, des investissements importants en formation ont été réalisés. À titre d'exemple, une formation de quarante heures en médiation civile et commerciale reconnue par le Barreau du Québec et menant à une accréditation professionnelle a été suivie par tous les médiateurs. Ce faisant, un double objectif était atteint. D'une part, les nouveaux médiateurs et les plus expérimentés ont pu acquérir des connaissances utiles et améliorer leurs habiletés techniques. D'autre part, l'accréditation formelle par le Barreau constitue un gage de qualité des services pour la clientèle et un outil de promotion. Elle est également un moyen de reconnaissance par la Commission de l'importance et de la qualité du travail des médiateurs. Il importe de souligner qu'il s'agit du premier groupe d'avocats médiateurs de la fonction publique à obtenir cette accréditation du Barreau qui était, par ailleurs, souhaitée depuis longtemps.

---

<sup>9</sup> <http://www.cai.gouv.qc.ca>

Enfin, le président et le directeur des affaires juridiques ont profité de différentes tribunes pour promouvoir le service de médiation offert à la Commission, que ce soit devant des responsables de l'accès aux documents et de la protection des renseignements personnels, des avocats oeuvrant dans ce domaine ou des directeurs d'affaires juridiques de divers organismes publics.

### 3.3 Révision des processus

Le processus de médiation a été documenté, revu et bonifié. Cette démarche a contribué à uniformiser les pratiques et à accroître l'efficacité des médiateurs. De nouveaux outils de gestion et de suivi ont également été développés.

De façon concrète, les dossiers sont assignés à un médiateur par le directeur des affaires juridiques dès l'envoi aux parties d'un accusé de réception par le Secrétariat général de la Commission. L'assignation des dossiers s'effectue en fonction de l'expérience, de l'expertise et de la charge de travail de chacun.

Les médiateurs doivent procéder à une première analyse de tous les dossiers dès qu'ils leur sont assignés afin de déterminer le traitement approprié et favoriser une intervention plus rapide en médiation. Dans les cas qui le requièrent, les médiateurs peuvent intervenir rapidement auprès des parties. Pour les autres dossiers, les médiateurs décident du calendrier et de la manière dont se déroule la médiation, au cas par cas et de concert avec les parties.

Parallèlement au processus de médiation, le dossier suit son cours normal pour la mise au rôle et l'assignation à un membre de la section juridictionnelle par le président. Le cas échéant, les médiateurs contacteront les parties après l'envoi de l'avis de convocation à une audience.

Devant ces changements visant à rendre le processus de médiation plus efficace, une ouverture des parties à de nouveaux modes d'intervention est souhaitable.

À titre d'exemple, puisque le médiateur intervient maintenant plus rapidement, il se peut qu'il invite les parties à s'investir plus tôt dans ce processus. De plus, chaque partie peut être invitée à participer à la médiation non seulement par téléphone, seule avec le médiateur, mais aussi en plénière avec l'autre partie. Dans certains cas, des séances de médiation en personne peuvent aussi avoir lieu.

## **4. DES RÉSULTATS CONCRETS**

Plusieurs indices portent à croire que la réorganisation des activités de médiation de la Commission a porté fruit. Quelques statistiques démontrent de manière objective l'amélioration des services.

Tous les dossiers sont maintenant analysés par les médiateurs dès leur assignation. Cette analyse rapide, jumelée à une intervention immédiate dans une forte proportion des dossiers, a eu pour conséquence, en 2009-2010, que 20 % des dossiers réglés en médiation l'ont été dans les 100 jours de leur réception à la Commission.

On constate aussi une forte augmentation du nombre de dossiers réglés sans avis de convocation. En 2009-2010, 48 % des dossiers réglés en médiation l'ont été avant la fixation d'une date d'audience.

Auparavant, la proportion des dossiers où l'on intervenait immédiatement et où l'on réglait avant l'envoi d'un avis de convocation était négligeable.

Les médiateurs ont également pour objectif d'intervenir dans tous les dossiers à une étape ou l'autre du processus. Auparavant, il arrivait que des dossiers ne puissent être traités par le médiateur avant l'audience.

L'ensemble des changements mis en œuvre depuis 2008 a fait en sorte de diminuer de façon importante les délais moyens de traitement et d'augmenter le nombre de dossiers réglés par les parties en médiation.

Même s'il reste encore place à l'amélioration, le délai moyen de règlement en médiation est tout de même passé de 471 jours en 2007-2008 à 373 en 2009-2010, soit une diminution de près de 100 jours.

Aussi, de façon générale, beaucoup plus de dossiers se règlent en médiation. En effet, 1119 dossiers se sont réglés en 2009-2010, comparativement à 938 en 2008-2009. Ce sont près de 200 dossiers de plus, ce qui constitue le plus grand nombre de dossiers réglés en une année de toute l'histoire de la Commission.

## **5. LES PROCHAINES ÉTAPES**

Compte tenu des avantages inhérents à ce processus et des résultats obtenus depuis septembre 2008, nous entendons poursuivre le développement des activités de médiation.

Entre autres, la formation continue des médiateurs sera priorisée. De plus, une promotion plus soutenue de la médiation est envisagée afin d'encourager le recours à ce service dès l'ouverture du dossier, lorsque c'est possible.

D'autres actions sont aussi à prévoir afin de favoriser le développement des activités de médiation tenant compte des attentes de la clientèle, de l'évolution des pratiques et des connaissances, ainsi que des ressources disponibles à la Commission.

En fait, nous visons l'excellence de ce service en misant sur l'expertise, les qualifications, la formation et la rétention de notre personnel ainsi que sur notre réseau, notre culture organisationnelle et sur des processus et des façons de faire qui se démarquent et s'évaluent par des résultats concrets.

## **CONCLUSION**

L'ensemble des actions entreprises témoigne d'une volonté de la Commission de maintenir un haut niveau de qualité de ses services et de favoriser le recours à la médiation dans la résolution des dossiers de la section juridictionnelle. Les nombreux avantages du service de médiation, pour la clientèle comme pour l'organisation, plaident en faveur de son développement. Le processus est en démarche d'amélioration continue.

À ce sujet, la Commission a prévu dans sa nouvelle planification stratégique d'augmenter de 20 % d'ici 2011-2012 le nombre de dossiers réglés par les parties en médiation par année et de réduire pour la même période les délais de traitement en médiation de 20 %, par rapport à 2008-2009. Voilà un défi de taille que nous sommes déterminés à relever, dans le respect des besoins et des attentes de notre clientèle.