

RAPPORT FINAL D'ENQUÊTE

CONCERNANT LA

CIRCULATION DE RENSEIGNEMENTS

PERSONNELS RELATIVE AU

PERSONNEL ÉLECTORAL AYANT TRAVAILLÉ

AUX ÉLECTIONS 2001 DE LA VILLE DE QUÉBEC

DOSSIER 01 17 24

FÉVRIER 2002

LAURENT BILODEAU

1. OBJET DU DOSSIER

Le 14 novembre 2001, par un article dans le quotidien Le Soleil, la Commission d'accès à l'information était informée que le numéro d'assurance sociale (NAS) de nombreux « travailleurs d'élection » avait été diffusé (annexe 1).

La Commission a mandaté le soussigné afin de faire enquête « sur les faits entourant la cueillette, l'utilisation, la conservation et la communication de renseignements personnels concernant les travailleurs d'élection lors des récentes élections à la nouvelle Ville de Québec » (annexe 2).

2. DÉTERMINATION DES FAITS

2.1 Personnes rencontrées

- MM. Pierre F. Côté et Pierre Angers, respectivement président d'élection et adjoint au président d'élection pour l'arrondissement 1, rencontrés aux bureaux du président d'élection les 19 novembre et 4 décembre 2001;
- M^{me} A, responsable de la permanence du parti Action civique, rencontrée à son bureau les 20 et 28 novembre 2001;
- M^{me} B, responsable de la permanence du parti Renouveau municipal, rencontrée à son bureau le 20 novembre 2001;
- M^{mes} C et D, employées à la permanence du parti Renouveau municipal, rencontrées au bureau du parti le 29 novembre 2001;
- M. E, candidat indépendant, rencontré à son domicile le 26 novembre 2001.

2.2 Chronologie des événements

- 1- L'Assemblée nationale a adopté la *Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais*. L'article 143 de cette loi prévoit que le Comité de transition est un organisme municipal pour l'application de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, ci-après appelée Loi sur l'accès.

L'article 158 prévoit que le Comité de transition doit engager et rémunérer le personnel électoral ainsi que désigner la personne qui doit agir comme président d'élection. Une structure a été par la suite mise en place au bureau du président et dans chacun des arrondissements (annexe 3).

- 2- Les partis politiques présents aux élections à la nouvelle Ville de Québec ont fait des représentations auprès du président d'élection afin de pouvoir recommander des noms de membres du personnel électoral, et ce, pour les postes de scrutateur, de secrétaire du bureau de vote et de préposé à la table d'identification pour la journée du vote ainsi que pour le vote par anticipation. Les recommandations touchaient aussi les autres étapes précédant le jour du scrutin, soit la Commission de révision, la Commission de révision itinérante et les bureaux de vote itinérants.

Le président d'élection a accepté la demande des partis.

- 3- Les personnes intéressées à œuvrer lors de l'une ou l'autre des étapes du processus électoral pour l'un des partis, ou pour leur arrondissement, devaient compléter un formulaire « Offre de service » (annexe 4). Ce formulaire ne contenait aucun consentement à la communication des renseignements inscrits à des tiers.
- 4- Les offres de service des personnes intéressées à faire partie du personnel électoral ont été acheminées par les partis, réparties entre les 39 districts, aux bureaux du président d'élection. Le Renouveau municipal a gardé en sa possession les originaux; l'Action civique a conservé une photocopie et expédié les originaux. Les 39 chemises ont été réparties entre les huit arrondissements. Puis, les responsables d'arrondissement ont marié les listes des deux partis et leurs propres listes de personnes intéressées à faire partie du personnel électoral. Par la suite, les arrondissements ont transmis les listes des personnes retenues aux bureaux du président d'élection. De là, les différentes listes ont été acheminées aux partis et aux candidats indépendants.
- 5- Le 3 octobre 2001, les listes du personnel électoral dans les Commissions de révision (en fonction du 13 au 19 octobre) ont été transmises aux partis. L'arrondissement 5 contenait les NAS de 12 personnes (annexe 5). Les permanences des partis n'auraient pas distribué ces listes.
- 6- Le 25 octobre 2001, sept bureaux de révision itinérants se sont rendus dans 48 CHSLD. Ce sont les réviseurs et les secrétaires de certaines commissions de révision qui y ont été affectés.
- 7- Le 27 octobre 2001, seize bureaux de vote itinérants se sont rendus dans les 48 CHSLD. Ce sont les scrutateurs et les secrétaires des bureaux de vote par anticipation qui avaient des CHSLD sur leur territoire qui ont rempli ce mandat.
- 8- Les listes du personnel électoral pour le vote par anticipation du 28 octobre comprenaient les NAS de 164 personnes dans les arrondissements 2, 4, 5, 6 et 8. De plus, l'arrondissement 5 indiquait en plus la date de naissance de 37 personnes (annexe 6). Les permanences des partis n'auraient pas distribué ces listes.
- 9- Les listes pour le vote par anticipation et le jour du scrutin ont été transmises par le bureau du président d'élection, pour le Renouveau municipal, dimanche le 21

octobre, par courrier électronique, en ce qui concerne les arrondissements 2, 3, 4, 5, 7 et 8, et le 27 octobre, les listes pour le jour du scrutin des arrondissements 1 et 6 ont été transmises par télécopieur. Pour l'Action civique, la première série de listes de noms du personnel électoral accepté a été transmise le 21 octobre pour six arrondissements, par courrier électronique, et le 24 octobre pour les deux derniers, par télécopieur. Les listes provenant des arrondissements autre que 1 et 7 contenaient le NAS de 1 175 personnes. La liste de l'arrondissement 5 contenait en plus les dates de naissance de 190 personnes (annexe 7).

- 10- Le porte-parole d'un regroupement de six candidats indépendants, M. E, a reçu, par messenger, copie des listes du personnel électoral pour les arrondissements 2, 3, 4, 5, 7 et 8 alors que lui-même se présentait dans un district de l'arrondissement 8.
- 11- Par la suite, dans le cas du Renouveau municipal, chaque district a reçu, par courrier électronique ou par télécopieur, la liste des noms du personnel électoral accepté pour le district. Au moins un bureau de district de l'arrondissement 5 a affiché la liste du personnel électoral du district. L'Action civique a transmis, de main à main, les listes reçues à deux directeurs d'arrondissement (3 et 6). La directrice de l'arrondissement 6 a distribué dans les districts la version sans NAS de la liste.
- 12- Les 1^{er} et 2 novembre, le bureau du président d'élection a acheminé des listes où les NAS avaient été masqués. Toutefois, dans la liste corrigée de l'arrondissement 5 et transmise à l'Action civique, toutes les dates de naissance ont été laissées ainsi que, dans le cas de trois personnes, leur NAS (annexe 8).

À la permanence du Renouveau municipal, il n'a pas été possible de retrouver copie de ce dernier envoi de listes.

- 13- Le 14 novembre, le journaliste fait paraître son article dans *Le Soleil*. Le même jour, le président d'élection transmet une note aux candidats indépendants au sujet des listes du personnel électoral (annexe 9). L'équivalent de cette note pour les deux partis politiques n'a pas été retrouvé.

2.3 Corroboration des faits

Certaines dates de transmission des documents peuvent différer selon la source.

2.4 Précisions concernant certains faits

- En vertu de l'article 158 de la *Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais*, le Comité de transition, par le président d'élection, engage et rémunère le personnel électoral. En tant qu'employeur, le Comité de transition devait, entre autres

renseignements, recueillir le NAS du personnel électoral. L'accès à ce renseignement à l'intérieur du Comité de transition devait cependant se faire dans le respect de l'article 62 de la Loi sur l'accès qui précise qu'« un renseignement nominatif est » :

62. [...] accessible, sans le consentement de la personne concernée, à toute personne qui a qualité pour le recevoir au sein d'un organisme public lorsque ce renseignement est nécessaire à l'exercice de ses fonctions.

En outre, cette personne doit appartenir à l'une des catégories de personnes visées au paragraphe 4^o du deuxième alinéa de l'article 76 ou au paragraphe 5^o du premier alinéa de l'article 81.

- c'est la Communauté urbaine de Québec qui a eu le mandat de verser les salaires du personnel électoral;
- chaque parti détenait déjà, par le biais des offres de service complétées et remises à leur permanence respective, une partie des renseignements transmis par le bureau du président d'élection;
- les communications effectuées par courrier électronique n'étaient pas sécurisées.

3. COMMENTAIRES DE L'ANALYSTE

3.1- Si les NAS et les autres renseignements recueillis étaient nécessaires au Comité de transition en tant qu'employeur, il apparaît au soussigné qu'il n'était pas nécessaire de retourner ces renseignements vers les partis pour permettre à ces derniers de vérifier, entre autres, si les postes avaient été alloués de façon équitable entre chaque parti. Or, la situation suivante a été constatée :

- les listes concernant les Commissions de révision contenaient les NAS de 12 personnes. Les listes du personnel du vote par anticipation indiquaient le NAS de 164 personnes et les listes du personnel affecté au jour du scrutin, le NAS de 1 175 personnes;
- les dates de naissance de 37 personnes ont été inscrites sur les listes du personnel du vote par anticipation et 190 pour le jour du scrutin;
- sept des listes transmises contenaient en plus les adresses et les numéros de téléphone du personnel électoral.

Pour l'arrondissement 1, seuls le nom et l'affectation des personnes étaient inscrits sur les listes qui ont circulé. Le traitement des renseignements détenus au sujet du

personnel électoral dans cet arrondissement démontre que peu de renseignements étaient dans les faits nécessaires aux partis pour se considérer adéquatement avisés.

- 3.2- Lors des rencontres avec des représentantes des partis politiques et avec un candidat indépendant, le soussigné a constaté que ces derniers détenaient toujours des listes avec des NAS et des dates de naissance. Le soussigné s'est fait remettre par ces personnes les listes du personnel électoral contenant les renseignements non nécessaires. De plus, le soussigné a transmis aux autres candidats indépendants, aux responsables de huit districts du Renouveau municipal et aux responsables de deux arrondissements de l'Action civique une lettre leur demandant de transmettre au soussigné toute liste qui n'avait pas été encore détruite. Ces personnes se sont vu demander de confirmer, par une déclaration solennelle, la destruction ou le retour de toute liste en leur possession.
- 3.3- La responsable de la permanence à l'Action civique et une employée du Renouveau municipal ont détruit devant le soussigné les « adresses électroniques » des listes nominatives reçues par courrier électronique. Toutefois, il est encore possible de récupérer ces informations sur le « disque dur » de leurs ordinateurs aussi longtemps que ces données n'auront pas été éradiquées à l'aide d'un logiciel approprié.

4. CONCLUSIONS PRÉLIMINAIRES

- 4.1- Lors de la confection des listes du personnel électoral reconnu destinées aux partis et aux candidats indépendants, les responsables des arrondissements 2, 3, 4, 5, 6 et 8 auraient utilisé, sans le consentement des personnes concernées, des renseignements non nécessaires, à savoir le NAS (1 351 personnes) et la date de naissance (227 personnes).
- 4.2- Les responsables d'arrondissement ont par la suite acheminé ces listes au bureau du président d'élection alors que la plupart des renseignements apparaissant sur ces listes n'étaient pas nécessaires au président d'élection.
- 4.3- Le bureau du président d'élection aurait transmis aux partis et aux candidats indépendants des renseignements non nécessaires, et ce, par courrier électronique non sécurisé.
- 4.4- Le disque dur des deux partis contiendra les listes transmises aussi longtemps qu'un logiciel permettant d'éradiquer ces données n'aura été utilisé.

4.5- Dans certains cas, les partis auraient diffusé dans les arrondissements et les districts des renseignements non nécessaires.

5. RECOMMANDATION

Le soussigné recommande à la Commission de transmettre au Comité de transition, au président d'élection, aux deux partis et au candidat indépendant rencontré copie du rapport préliminaire d'enquête afin de leur demander leurs commentaires.

Lors de sa réunion du 12 décembre 2001, la Commission acceptait la recommandation et transmettait les lettres dont copies se retrouvent à l'annexe 10. La Commission a reçu deux réponses : l'une de la part de M. Richard Beaulieu, président du Comité de transition de la Ville de Québec (annexe 11), la seconde de M. Pierre-F. Côté, président d'Élection 2001, Ville de Québec (annexe 12).

6. COMMENTAIRES DE L'ANALYSTE

6.1 concernant la réponse de M. Beaulieu

Le soussigné n'a pas de commentaires à formuler sur le document transmis par M. Beaulieu.

6.2 concernant la réponse de M. Côté

Le soussigné entend reprendre le même ordre de présentation que M. Côté pour présenter ses commentaires sur un certain nombre des points abordés par celui-ci.

- relativement à 2.2 Chronologie des événements

point 3

M. Côté mentionne que « ... *Il était normal, par la suite, que nous retournions aux partis politiques les mêmes informations qu'ils détenaient relativement à des nominations de membres du personnel électoral...* ». Il apparaît important au soussigné d'apporter une nuance. Ce qui pouvait effectivement être transmis à un parti, c'était, d'une part, les renseignements qu'il avait fournis et, d'autre part, les noms, les postes occupés et la provenance (transmis par l'autre parti ou provenant des adjointes ou adjoints des arrondissements) du reste du personnel électoral, ce qui fut fait pour l'arrondissement 1 où les dates de naissance et les numéros d'assurance sociale avaient été enlevés.

point 5

Contrairement à l'interrogation de M. Côté, la pertinence de l'observation mentionnée par le soussigné tient au fait que, déjà à l'étape de la confection des Commissions de révision, des renseignements nominatifs non nécessaires (les NAS de 12 personnes) n'étaient pas protégés et étaient mis en circulation par le président d'élection.

point 8

Le Rapport préliminaire souligne que les NAS de 164 personnes et, en plus, pour 37 de celles-ci, leur date de naissance, n'ont pas été protégés et ont été communiqués sans que ce soit nécessaire.

point 9

Le commentaire de M. Côté semble viser le point 10 du Rapport préliminaire. Lorsque M. Côté affirme que « ... *je peux assurer la CAI que monsieur E a reçu les informations qui le concernaient* », ce qui lui a été transmis aurait donc dû concerner le district où il se présentait. Or, M. E a remis, de main à main, au soussigné, copie des listes du personnel électoral pour les arrondissements 2, 3, 4, 5, 7 et 8 alors que lui-même se présentait dans un district de l'arrondissement 8.

point 10

Le commentaire de M. Côté semble viser le point 11 du Rapport préliminaire qui visait à décrire la circulation des listes à l'intérieur des partis politiques.

point 11

Le commentaire de M. Côté semble viser le point 12 du Rapport préliminaire. M. Côté justifie l'envoi de listes avec des NAS par le fait que les transmissions se faisaient « ... *dans un contexte où la rapidité était requise et de mise, et ce, souvent dans l'état où nous les recevions* ». Si plusieurs des arrondissements n'ont pas fait le travail d'épurer les listes des renseignements non nécessaires, il est quand même pertinent de souligner que l'arrondissement 1 a fait un travail conforme à la Loi sur l'accès en assurant la protection des renseignements nominatifs dont la divulgation n'était pas nécessaire.

En ce qui a trait au « ... *fait qu'aucune règle spécifique n'avait été établie à ce sujet avec nos bureaux d'arrondissement...* », ce constat souligne l'absence de référence à la Loi sur l'accès en vigueur depuis 1984 et qui régit depuis tous les organismes publics au Québec en matière de protection des renseignements personnels. Si cela était possible pour un arrondissement d'appliquer la Loi sur l'accès, cela l'était aussi pour les autres : quatre des

adjoint(e)s au président d'élection, et donc responsables d'un arrondissement, occupaient aussi les fonctions de responsables de l'accès dans leur ville respective soit, outre dans l'arrondissement 1, dans les arrondissements 4, 6 et 7. Pour les arrondissements 3, 6 et 8, l'assistant(e) de l'adjoint au président d'élection était aussi responsable de l'accès. Enfin, au bureau même du président d'élection, son adjointe principale et son secrétaire étaient des responsables de l'accès dans leur ville respective.

- relativement à 2.4 Précisions concernant certains faits
et
3. Commentaires de l'« analyse » (sic)

La lecture faite de l'article 62 par M. Côté apparaît difficile à concilier avec la lecture qu'en a fait la Commission depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur l'accès. En effet, l'article 62 vient limiter la circulation des renseignements nominatifs à l'intérieur d'un organisme public aux seules personnes pour qui les renseignements sont nécessaires à l'exercice de leurs fonctions. Les NAS, les dates de naissance et les adresses auraient donc dû, en ce sens, être directement et uniquement acheminés aux personnes responsables de verser les rémunérations. Ces renseignements ne pouvaient de toute façon être communiqués à l'extérieur du Comité de transition en vertu de cet article ni par aucun autre article de la Loi sur l'accès. Par ailleurs, les NAS et les dates de naissance des personnes, autre que ceux qu'ils avaient eux-mêmes fournis, ne pouvaient être recueillis par les partis politiques, et ce, en vertu de l'article 5 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé* qui restreint la cueillette des renseignements personnels aux seuls renseignements qui leur sont nécessaires à l'objet du dossier.

- relativement à 4. Conclusions préliminaires
4.3

Voir le commentaire précédent du soussigné.

- relativement à la conclusion de M. Côté

Le propos de l'enquête de la Commission dans le présent cas n'est pas de remettre en question l'application de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, mais plutôt d'évaluer le respect de la Loi sur l'accès en ce qui concerne le personnel électoral.

En ce sens, le soussigné ne croit pas que la Commission ait à donner suite à l'une ou l'autre des propositions présentées par M. Côté. La Loi sur l'accès contient déjà toutes les dispositions pour assurer le traitement qui convient aux renseignements personnels qui sont recueillis sur les membres du personnel électoral, la protection accordée à ces renseignements dans l'arrondissement 1 le démontre.

Enfin, contrairement à l'opinion de M. Côté, la Commission n'avait pas à attendre qu'une « ... *plainte manuscrite formelle n'ait été enregistrée...* » pour initier une enquête de son propre chef, et ce, en vertu de l'article 123 de la Loi sur l'accès.

9. CONCLUSION FINALE

- 9.1** Le bureau du président d'élection a transmis aux partis et aux candidats indépendants des renseignements non nécessaires à leurs attributions ou à leurs fonctions, à savoir le NAS (1 351 personnes) et la date de naissance (227 personnes), et ce, par courrier électronique non sécurisé. Ces transmissions ont été effectuées malgré le fait que plusieurs personnes dans l'entourage de M. Côté étaient des responsables de l'accès.
- 9.2** Le disque dur des deux partis contiendra les listes transmises aussi longtemps qu'un logiciel permettant d'éradiquer ces données n'aura été utilisé.
- 9.3** Dans certains cas, les partis ont rediffusé à leur tour, dans les arrondissements et les districts, des renseignements non nécessaires.
- 9.4** Lors des rencontres avec des représentantes des partis politiques et avec un candidat indépendant, le soussigné avait constaté que ces derniers détenaient toujours des listes avec des NAS et des dates de naissance. Le soussigné s'était fait remettre par ces personnes les listes du personnel électoral contenant les renseignements non nécessaires. Le soussigné avait de plus transmis aux autres candidats indépendants, aux responsables de huit districts du Renouveau municipal et aux responsables de deux arrondissements de l'Action civique une lettre leur demandant de transmettre au soussigné toute liste qui n'avait pas été encore détruite. Ces personnes se sont vu demander de confirmer, par une déclaration solennelle, la destruction ou le retour de toute liste en leur possession. Toutes les personnes sollicitées ont répondu à la demande de confirmation à l'exception des responsables de deux arrondissements de l'Action civique qui n'ont ni donné suite aux deux lettres acheminées (dont l'une par courrier recommandé) ni retourné l'appel logé.

10. RECOMMANDATION FINALE

Le soussigné recommande à la Commission :

- de transmettre copie du Rapport final d'enquête à la Ville de Québec, à M. Beaulieu, à M. Côté, aux deux partis et au candidat indépendant rencontré;

- dans la lettre transmise à la Ville de Québec, à M. Côté et aux deux partis, d'exprimer un blâme face au non-respect des dispositions relatives à la protection des renseignements personnels;
- de demander aux responsables concernés à la nouvelle Ville de Québec de prendre les dispositions pour s'assurer que seuls les renseignements nécessaires soient communiqués lors de la tenue des prochaines élections;
- d'ordonner aux deux partis politiques d'utiliser un logiciel permettant d'éradiquer du disque dur de leur ordinateur toute trace des listes des membres du personnel électoral transmises par le bureau du président d'élection.

Québec, le 28 mars 2002

Monsieur Jean-Paul Lallier
Maire
Ville de Québec
2, rue Des Jardins
Québec (Québec) G1R 4S9

N/Réf. : 01 17 24

Monsieur le Maire,

Comme vous le savez sans doute, la Commission a entrepris le 14 novembre 2001 une enquête concernant la circulation de renseignements personnels relative au personnel électoral ayant travaillé aux élections 2001 de la Ville de Québec. La Commission me prie de vous transmettre le Rapport final d'enquête produit à ce sujet.

Au terme de son enquête, la Commission constate le non-respect de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* et l'absence de préoccupation pour la protection des renseignements personnels lors des communications des listes de personnes ayant œuvré aux dernières élections tenues à Québec.

La Commission constate de plus que des renseignements personnels sont toujours possiblement accessibles à des personnes pour qui ces renseignements ne sont pas nécessaires.

En conséquence, comme la Ville de Québec a succédé aux droits et obligations du Comité de transition, la Commission ordonne à la Ville :

- de prendre les mesures pour que les deux partis politiques éradiquent du disque dur de leur ordinateur toute trace des listes des membres du personnel électoral transmises par le bureau du président d'élection et d'en confirmer le résultat, par écrit, à la Commission;

- de prendre les mesures pour que les responsables de l'Action civique attestent, par une déclaration solennelle, la destruction ou le retour, à vos bureaux, de toute liste en leur possession et de confirmer le tout, par écrit, à la Commission.

La Commission estime que les responsables concernés à la nouvelle Ville de Québec devront prendre les dispositions pour s'assurer que seuls les renseignements nécessaires soient communiqués lors de la tenue des prochaines élections.

Veillez agréer, Monsieur le Maire, l'expression de mes sentiments distingués.

Le secrétaire et directeur
du Service juridique,

AO/LB/lp

André Ouimet

p.j. (1)