



COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION DU QUÉBEC

Dossier : 1004577

Nom de l'organisme : Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion

Date : 18 janvier 2016

Membre : M^e Cynthia Chassigneux

DÉCISION

OBJET

PLAINTÉ en vertu de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*¹.

[1] Le 7 mars 2012, la Commission d'accès à l'information (la Commission) est saisie de la plainte de M^e ... (la plaignante) à l'endroit du Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles (maintenant le Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion) (l'organisme).

[2] Cette plainte porte sur le fait que l'organisme, selon la plaignante, aurait intentionnellement contrevenu à ses droits d'accès en lui refusant l'accès aux documents demandés en invoquant l'article 48 de la Loi sur l'accès et en y renonçant au moment de l'audience.

[3] Cette plainte porte également sur le fait que l'organisme ne se serait pas conformé aux ordonnances émises dans une décision de la Commission rendue le 17 janvier 2012². D'une part, la plaignante allègue que, dans deux des documents qui lui ont été transmis à la suite de la décision de la Commission, le nom des conseillers en immigration a été caviardé alors que ces informations constituent des renseignements personnels à caractère public. D'autre part, elle soutient que certains documents visés par sa demande d'accès auraient été détruits en contravention avec l'article 52.1 de la Loi sur l'accès.

¹ RLRQ, c. A-2.1, Loi sur l'accès.

² *E.D. c. Québec (Ministère de l'immigration et des communautés culturelles)*, 2012 QCCA 22.

[4] La plaignante demande aussi à ce que la Commission intente des poursuites pénales contre l'organisme en vertu des articles 158, 162 et 164 de la Loi sur l'accès.

LES FAITS

[5] Le 31 août 2010, la plaignante adresse une demande d'accès au responsable de l'accès aux documents et de la protection des renseignements personnels de l'organisme afin :

« [d']obtenir copie des décisions indiquant le nom des officiers et copie des Feval [c.-à-d. fiche d'évaluation des candidats à l'immigration] dans les 44 dossiers de travailleurs qualifiés dans lesquels une décision avait été rendue par [l'organisme] et auxquels il est fait référence au paragraphe 3.95 du Rapport de mai 2010, tome 1, chapitre 3 du Vérificateur général du Québec [...] ».

[6] Dans sa demande, la plaignante précise que l'organisme peut « cacher les informations personnelles des candidats à l'immigration qui sont protégées par la Loi ».

[7] Le 9 septembre 2010, l'organisme répond à la plaignante dans les termes suivants :

« À la suite de votre demande d'accès reçue le 1^{er} septembre 2010, nous devons vous informer que les dossiers sélectionnés par le Vérificateur général du Québec, dans le cadre de ses travaux de vérification [à l'organisme], font partie intégrante de son dossier et de sa stratégie de vérification et, par conséquent, leur accès vous est refusé conformément aux dispositions de l'article 48 de la Loi sur l'accès.

En effet, votre demande relève davantage de la compétence de cet organisme. [...] »

[8] Le 4 octobre 2010, la plaignante demande à la Commission de réviser la décision de l'organisme.

[9] Le 17 janvier 2012, la Commission accueille la demande de révision de la plaignante et prononce les ordonnances suivantes à l'encontre de l'organisme :

[23] **ORDONNE** à l'organisme de communiquer à la demanderesse, dans les 30 jours de la réception de la présente décision, copie des fiches d'évaluation dans les 44 dossiers de

travailleurs qualifiés dans lesquels une décision a été rendue par l'organisme et auxquels il est fait référence au paragraphe 3.95 du Rapport de mai 2010, tome 1, chapitre 3 du vérificateur général du Québec.

[24] **ORDONNE** à l'organisme de rechercher et de communiquer à la demanderesse, dans les 30 jours de la réception de la présente décision, les décisions rendues dans les 44 dossiers visés par le rapport du Vérificateur général.

[25] **ORDONNE** à l'organisme de communiquer ces documents en masquant les renseignements personnels permettant d'identifier les candidats, tel que décrit au paragraphe 21 de la présente décision.

[10] Le 22 février 2012, l'organisme transmet à la plaignante copie des fiches d'évaluation dans les 44 dossiers de travailleurs qualifiés dans lesquels une décision a été rendue en masquant les renseignements personnels qui permettraient d'identifier les candidats, comme le lui a ordonné la Commission.

[11] Le même jour, l'organisme transmet aussi à la plaignante 2 décisions de refus d'émission du Certificat de sélection du Québec (CSQ) visées par le rapport du Vérificateur général du Québec. L'organisme précise que sur les 44 dossiers visés par la demande d'accès, 38 ont donné lieu à une réponse positive, sous forme de lettre type générique qui n'est pas versée au dossier du travailleur qualifié. Pour les 6 autres dossiers qui ont conduit à un refus, l'organisme indique à la plaignante que seulement 2 décisions ont pu être retracées, les 4 autres ayant été détruites conformément à la politique de l'organisme référant à la *Loi sur les archives*³. Selon la plaignante, sur ces deux décisions, le nom des conseillers en immigration est illisible.

OBSERVATIONS AU TERME DE L'ENQUÊTE ET AVIS D'INTENTION

[12] À la suite de la plainte, la Direction de la surveillance de la Commission a procédé à une enquête quant au traitement de la demande d'accès par l'organisme et au suivi des ordonnances de la Commission par ce dernier.

[13] La Commission a pris connaissance des arguments des parties ainsi que des documents transmis par la plaignante au soutien de sa demande et de ceux remis par l'organisme au cours de l'enquête.

³ RLRQ, c. A-21.1.

[14] Le 2 novembre 2015, la Commission a transmis à l'organisme un avis d'intention l'informant des faits révélés par l'enquête et des dispositions législatives applicables. L'avis informe l'organisme des conclusions et des ordonnances auxquelles la Commission pourrait arriver à la lumière des informations dont elle dispose quant au traitement de la demande d'accès et au suivi de la décision qu'elle a rendue à l'encontre de l'organisme le 17 janvier 2012.

1. Le traitement d'une demande d'accès

[15] Tout d'abord, il est rappelé, dans l'avis d'intention, que l'organisme est un organisme public assujéti à la Loi sur l'accès⁴ et que les documents qu'il détient dans l'exercice de ses fonctions sont soumis à l'application de cette loi⁵.

[16] À ce titre, la Loi sur l'accès reconnaît un droit d'accès aux documents d'un organisme public à toute personne qui en fait la demande⁶. Elle prévoit que le responsable de l'accès aux documents de l'organisme à qui la demande est adressée doit répondre avec diligence et au plus tard dans les vingt jours qui suivent la date de réception de cette dernière⁷. Elle précise également que le responsable de l'accès doit, lorsqu'il refuse de communiquer un document, motiver sa décision en indiquant la disposition sur laquelle il se fonde⁸.

[17] Ensuite, la Commission note que, au cours de l'enquête, M. Paul Rémillard, secrétaire général et responsable de l'accès aux documents pour l'organisme (le secrétaire général), a décrit, le 18 juillet 2013, le cheminement de la demande d'accès⁹ de la plaignante, et ce, dans les termes suivants :

« Lors de la réception de la demande d'accès de [la plaignante], le secrétariat général (SG) de [l'organisme] a accusé réception par une lettre type et s'est adressé au secteur Immigration afin d'obtenir les documents identifiés dans la demande d'accès. Le secteur a fait parvenir au SG copie des 44 FÉVAL demandées, dans lesquelles les conseillers inscrivent le compte rendu de l'étude des dossiers et entrevues, le cas échéant, ainsi que la décision prise à l'égard de la demande d'immigration.

⁴ Loi sur l'accès, article 5.

⁵ Loi sur l'accès, article 1.

⁶ Loi sur l'accès, article 9 alinéa 1^{er}.

⁷ Loi sur l'accès, article 47.

⁸ Loi sur l'accès, article 50.

⁹ Le secrétaire général de l'organisme a également transmis plusieurs documents au soutien de sa réponse, dont un document intitulé *Processus de traitement des demandes d'accès à des documents détenus par le Ministère et à des renseignements personnes dans SyGED* décrivant le cheminement d'une demande d'accès.

Le SG s'est adressé alors de nouveau au secteur pour obtenir copies des 44 lettres types associées aux 44 FÉVAL. À la suite de cette deuxième demande d'assistance, le SG est informé que les FÉVAL incluent la décision prise quant à la demande d'immigration du candidat travailleur qualifié et que la transmission des 44 copies des FÉVAL répond donc à la demande d'accès.»

[18] Le secrétaire général a également précisé qu'après avoir analysé les documents transmis par le secteur Immigration, l'organisme a refusé de donner suite à la demande d'accès considérant que les documents relevaient davantage d'un autre organisme¹⁰.

[19] La Commission indique alors, dans son avis d'intention, qu'à la lumière des informations dont elle dispose, elle pourrait conclure à l'insuffisance des documents transmis par le secteur Immigration considérant qu'il ne revenait pas à ce secteur de se prononcer sur le fait de savoir si les décisions émises dans les 44 dossiers étaient ou non visées par la demande d'accès.

[20] Elle indique également qu'elle pourrait conclure qu'il revenait au secrétaire général, en tant que responsable de l'accès aux documents au sein de l'organisme, de demander à ce que l'ensemble des documents susceptibles d'être visés par la demande d'accès lui soit transmis afin de prendre une décision quant à leur accessibilité. En effet, au terme de la Loi sur l'accès, cette responsabilité incombe à la plus haute autorité au sein d'un organisme public ou, comme en l'espèce, à la personne qui a été désigné pour agir à titre de responsable de l'accès aux documents¹¹.

[21] La Commission indique qu'elle pourrait, par conséquent, ordonner à l'organisme de prendre les mesures nécessaires afin que la procédure à suivre lors du traitement d'une demande d'accès soit révisée quant aux responsabilités de chacun des intervenants, plus particulièrement en ce qui concerne celles incombant au responsable de l'accès aux documents. Elle pourrait également ordonner que l'ensemble des employés de l'organisme soit informé des rôles et responsabilités de chacun en cette matière.

2. Le suivi de la décision de la Commission

[22] Le 17 janvier 2012, la Commission ordonnait à l'organisme de communiquer à la plaignante une copie non seulement des fiches d'évaluation

¹⁰ Loi sur l'accès, article 48.

¹¹ Loi sur l'accès, article 8.

dans les 44 dossiers de travailleurs qualifiés dans lesquels une décision a été rendue par l'organisme, mais également des décisions rendues dans ces dossiers. La Commission ordonnait également de masquer les renseignements personnels permettant d'identifier les candidats.

[23] Dans son avis d'intention, la Commission insiste sur le rôle du responsable de l'accès aux documents quant à la conservation des documents faisant l'objet d'une demande d'accès et à la qualité des copies transmises dans le cadre d'une telle demande.

a) La conservation des documents faisant l'objet d'une demande d'accès

[24] D'une part, il est rappelé, dans l'avis d'intention, que la Loi sur l'accès prévoit qu'un organisme doit garder les documents faisant l'objet d'une demande d'accès le temps requis pour permettre au demandeur d'épuiser les recours qui y sont prévus.

52.1 Le responsable doit veiller à ce que tout document qui a fait l'objet d'une demande d'accès soit conservé le temps requis pour permettre au requérant d'épuiser les recours prévus à la présente loi.

[25] D'autre part, la Commission note que le secrétaire général a précisé, au cours de l'enquête, plus précisément le 18 juillet 2013, qu'il n'a conservé au dossier d'accès que les FÉVAL sans les lettres types qui sont demeurées au dossier du secteur Immigration car, d'après ce secteur, seules les FÉVAL faisaient l'objet de la demande d'accès.

« Seulement les documents visés par la demande d'accès sont demandés au secteur [de l'organisme] et conservés au dossier d'accès et non pas le dossier d'immigration au complet. Les 44 FÉVAL ont été conservées au dossier de la demande d'accès de [la plaignante]. Tous les autres documents contenus dans les dossiers d'immigration concernés, incluant les lettres types le cas échéant, ont été conservés au dossier d'immigration de la personne. »

[26] En effet, comme précisé dans les réponses des 10 mai et 18 juillet 2013, ce n'est qu'à la suite de la décision de la Commission que le secrétariat général a demandé au secteur Immigration de lui transmettre les lettres types et qu'il a été informé que sur les 44 dossiers visés par la demande d'accès, 38 ont donné lieu à une décision positive et 6 à un refus. Sur ces 6 décisions, 2 ont pu être retracées après l'ordonnance de la Commission et 1 autre par la suite, les 3 autres

ayant été détruites conformément au calendrier de conservation de l'organisme. Dans la réponse du 18 juillet 2013, le secrétaire général mentionne que :

« En vue de l'exécution de l'ordonnance de communication de la CAI, le SG s'adresse au secteur Immigration [de l'organisme] afin de repérer et de transmettre copie des lettres types accompagnant les FÉVAL dans les 44 dossiers visés par la demande d'accès.

Le SG est alors informé que, selon le Guide des procédures d'immigration (GPI), ce n'est qu'une copie du certificat de sélection du Québec émis en cas d'acceptation de la demande et dont l'original est remis au candidat lui-même, qui doit être conservée dans le dossier physique de celui-ci, tel qu'il appert d'une copie d'extraits du GPI à l'annexe 4 de la présente. Le GPI ne prévoit pas que les conseillers doivent conserver, dans le dossier physique des candidats, une copie des lettres types accompagnant les FÉVAL. Toutefois, il leur est demandé, lors des séances de formation, de conserver au dossier une copie de la lettre type de refus accompagnant les FÉVAL et dont l'original a été remis au candidat.

En conséquence, [l'organisme] n'a jamais détenu la copie des 38 lettres types associées aux dossiers ayant fait l'objet d'une acceptation de la demande d'immigration. Pour les six dossiers dont la demande a fait l'objet d'un refus et pour lesquels une copie de la lettre type de refus aurait pu se trouver au dossier physique du candidat, deux copies d'une lettre type de refus ont pu être obtenues et communiquées à [la plaignante]. À la suite de nouvelles recherches effectuées par le Bureau d'immigration du Québec à Paris et le secteur Immigration, ce dernier a pu retracer une lettre type de refus supplémentaire puisque le dossier du candidat a été joint à une nouvelle demande d'immigration. Cette lettre type a été également communiquée à [la plaignante].

Quant aux trois autres dossiers ayant fait l'objet d'un refus, l'obtention d'une copie de ces lettres types de refus est impossible puisque [l'organisme] a disposé des dossiers physiques de ces candidats conformément à son calendrier de conservation des documents. Ainsi, en date de ce jour, il appert que seules trois lettres types n'ont pas été communiquées à [la plaignante] puisque [l'organisme] ne les détient plus.

Toutefois, les FÉVAL, documents initialement jugés visés par la demande d'accès, ont été conservé[e]s au dossier de la

demande d'accès de [la plaignante] dans le Bureau d'accès à l'information [de l'organisme].

En conclusion, certains documents ont été détruits pendant le traitement de la demande de révision à la CAI parce que, selon [l'organisme], les lettres types n'étaient pas visées par la demande d'accès. Les lettres types n'ont donc pas fait l'objet d'une transmission au SG comme réponse à la demande d'accès et n'ont pas été versées au dossier de la demande d'accès. Elles ont été conservées au dossier physique d'immigration, en parallèle au traitement de la demande d'accès, et ces dossiers physiques ont suivi leur cycle de vie, conformément aux politiques en place [à l'organisme]. »

[27] Partant, la Commission indique, dans son avis d'intention, qu'elle pourrait conclure qu'en ne demandant pas à recevoir l'ensemble des documents susceptibles d'être visés par la demande d'accès afin de les analyser, le secrétaire général a contribué à ce que certains documents ne soient pas conservés le temps requis pour permettre à la plaignante d'épuiser ses recours. Elle pourrait ainsi conclure que le secrétaire général a contrevenu à l'article 52.1 de la Loi sur l'accès. Elle pourrait, dès lors, ordonner à l'organisme de prendre les mesures nécessaires afin que la procédure à suivre lors du traitement d'une demande d'accès soit révisée afin de préciser que l'ensemble des documents susceptibles d'être visés par une demande d'accès doivent être conservés jusqu'à épuisement des recours ouverts au demandeur.

2. La qualité des copies transmises dans le cadre d'une demande d'accès

[28] Finalement, il est rappelé, dans l'avis d'intention, que la Loi sur l'accès définit ce qu'il convient d'entendre par « renseignement personnel » dans un document et prévoit que ceux qui ont un caractère public n'y sont pas soumis.

54. Dans un document, sont personnels les renseignements qui concernent une personne physique et permettent de l'identifier.

55. Un renseignement personnel qui a un caractère public en vertu de la loi n'est pas soumis aux règles de protection des renseignements personnels prévues par le présent chapitre [c.-à-d. Chapitre III – Protection des renseignements personnels].

[...]

57. Les renseignements personnels suivants ont un caractère public:

[...]

2° le nom, le titre, la fonction, l'adresse et le numéro de téléphone du lieu de travail et la classification, y compris l'échelle de traitement rattachée à cette classification, d'un membre du personnel d'un organisme public;

[...]

[29] La Commission note alors que l'organisme a précisé, en cours d'enquête, soit le 10 mai 2013, que :

« les deux Féval ont été reçues par la responsable adjointe de l'accès à l'information avec des traces de marqueurs probablement d'une autre couleur que le noir, mais elles étaient quand même lisibles. En faisant des photocopies, elles ont assombri le texte. [La plaignante] aurait pu nous informer et exercer son droit en demandant des copies lisibles des documents. [L'organisme joint] à cette lettre les deux Féval en question. »

[30] Partant, pour éviter qu'une telle situation ne se reproduise, la Commission indique, dans son avis d'intention, qu'elle pourrait ordonner à l'organisme de prendre les mesures nécessaires afin de s'assurer de la qualité des copies transmises dans le cadre d'une demande d'accès, que cette transmission soit ou non en exécution d'une ordonnance de communication. Elle pourrait également ordonner que l'ensemble des employés de l'organisme en soit informé.

[31] Enfin, l'avis invite l'organisme à compléter son dossier ou à fournir des observations dans les 30 jours de la date de réception de cet avis d'intention.

OBSERVATIONS DE L'ORGANISME À LA SUITE DE L'AVIS D'INTENTION

[32] Le 8 décembre 2015, l'organisme transmet ses observations, ainsi que plusieurs documents, à la suite de la réception de l'avis d'intention de la Commission.

[33] En ce qui concerne le traitement d'une demande d'accès, l'organisme soutient qu'une note d'information « a été transmise à l'ensemble des employés [de l'organisme], les informant des rôles et responsabilités des intervenants visés, dont le responsable de l'accès aux documents ». Cette note est datée du 25 novembre 2015.

[34] L'organisme soutient également qu'une capsule de sensibilisation à ce sujet « a également été diffusée dans l'intranet ministériel aujourd'hui », soit le 8 décembre 2015.

[35] L'organisme indique aussi que « dès janvier 2016, la procédure ministérielle de traitement des demandes d'accès fera l'objet d'une révision, afin d'y inclure ces renseignements ».

[36] En ce qui concerne la conservation des documents faisant l'objet d'une demande d'accès, l'organisme allègue que « la procédure ministérielle de traitement des demandes d'accès révisée précisera que l'ensemble des documents susceptibles d'être visés par une demande d'accès doivent être conservés jusqu'à épuisement des recours ouverts au demandeur. De plus, depuis le 30 novembre dernier, une note en faisant mention apparaît automatiquement dans le système électronique de traitement des demandes d'accès. »

[37] En ce qui concerne la qualité des copies, l'organisme mentionne que les notes des 25 et 30 novembre 2015 précisent « toutes deux l'obligation de s'assurer de la qualité des copies de documents transmises dans le cadre d'une demande d'accès ».

[38] Enfin, l'organisme indique que « dès février 2016, [le responsable de l'accès aux documents] rencontrera l'ensemble des comités de gestion [de l'organisme], afin de sensibiliser les gestionnaires à l'application de la procédure ministérielle de traitement des demandes d'accès, plus particulièrement en ce qui a trait aux rôles, responsabilités et obligations de chacun des intervenants visés ».

CONCLUSION

[39] La Commission a pris connaissance des documents transmis par l'organisme le 8 décembre 2015, à savoir la note du 25 novembre 2015, la capsule d'information du 8 décembre 2015 et un exemple de bordereau d'un dossier électronique de demande d'accès.

[40] Elle constate que la note du 25 novembre 2015 est adressée à l'ensemble des gestionnaires de l'organisme ainsi qu'à plusieurs sous-ministres. Elle constate également qu'elle vise « à informer l'ensemble du personnel des obligations spécifiques aux intervenants dans le cadre du traitement d'une demande d'accès; rappeler les obligations relativement à la recherche des documents pouvant répondre à une demande d'accès et leur transmission au Responsable de l'accès aux documents et de la protection des renseignements personnels; informer l'ensemble du personnel des nouvelles mesures apportées au processus de traitement des demandes d'accès et des activités de formation à venir ».

[41] Elle constate que la capsule d'information du 8 décembre 2015 rappelle le rôle de chacun des intervenants [c.-à-d. responsable de l'accès aux documents et secteurs de l'organisme] dans le traitement d'une demande d'accès ainsi que les obligations en matière de conservation et de qualité des copies des documents faisant l'objet d'une demande d'accès.

[42] Elle constate également que le bordereau contient une note quant au rôle des secteurs et des directions dans le traitement des demandes d'accès, quant à la conservation et à la qualité des copies des documents faisant l'objet d'une demande d'accès.

[43] La Commission se déclare satisfaite des modifications mises en place par l'organisme à la suite de son avis d'intention.

[44] Considérant l'ensemble des circonstances du présent dossier, la Commission n'envisage pas d'amorcer un processus pénal à l'encontre de l'organisme, et ce, malgré la demande formulée à cet effet par la plaignante.

POUR CES MOTIFS, LA COMMISSION :

[45] **DÉCLARE** la plainte fondée;

[46] **CONSTATE** que l'organisme a pris des mesures pour modifier ses pratiques quant au traitement d'une demande d'accès, à la conservation et à la qualité des copies des documents faisant l'objet d'une telle demande;

[47] **INVITE** l'organisme à informer la Direction de la surveillance de la Commission de la nouvelle procédure ministérielle de traitement des demandes d'accès dans un délai de 30 jours de son adoption;

[48] **INVITE** l'organisme à informer la Direction de la surveillance de la Commission du calendrier des rencontres visant à sensibiliser l'ensemble des comités de gestion organisés par le responsable de l'accès aux documents et de la protection des renseignements personnels dans un délai de 30 jours de la réception de la présente décision.

Cynthia Chassigneux
Juge administratif