



**Commission d'accès à l'information du Québec**

**Dossier :** 1016491-S

**Organisme :** Commission scolaire de Montréal

**Adresse :** Maître Geneviève Laurin  
Responsable de l'accès aux documents et de la  
protection des renseignements personnels  
Commission scolaire de Montréal  
3737, rue Sherbrooke E.  
Montréal (Québec) H1X 3B3

**Organisme :** Ville de Montréal

**Adresse :** Maître Yves Saindon  
Responsable de l'accès aux documents et de la  
protection des renseignements personnels  
275, rue Notre-Dame, bureau R. 134  
Montréal (Québec) H2Y 1C6

**Date :** 30 avril 2018

**Membre :** M<sup>e</sup> Cynthia Chassigneux

---

**DÉCISION**

---

[1] Le 11 juin 2017, la Commission d'accès à l'information (la Commission) a reçu, pour avis, un projet d'Entente de communication de renseignements personnels impliquant la Ville de Montréal (la Ville) et la Commission scolaire de Montréal (la CSDM) intitulé *Protocole d'accès et d'utilisation de renseignements personnels concernant les élèves de la Commission scolaire de Montréal et les abonnés des bibliothèques de Montréal* (Entente).

[2] Avec cette Entente, la Ville et la CSDM souhaitent reconduire le protocole qui est déjà en place et qui a pour objet de permettre la transmission par la CSDM à la Ville de renseignements personnels concernant les élèves de la première année du primaire et de la première année du secondaire de la CSDM, et ce, afin d'augmenter le lectorat et la fréquentation des bibliothèques chez les 17 ans et moins.

[3] La Ville et la CSDM demandent à la Commission de se prononcer favorablement quant au renouvellement des précédentes ententes<sup>1</sup>. En effet, la Ville et la CSDM considèrent que « le projet s'est avéré fructueux »<sup>2</sup> et c'est pourquoi elles demandent une « reconduction que nous souhaiterions pour une période de trois années »<sup>3</sup>.

[4] Au soutien de leur demande, la Ville et la CSDM soumettent un document intitulé *Rapport d'activité dans le cadre du protocole d'accès et d'utilisation de renseignements personnels concernant les élèves de la Commission scolaire de Montréal et les abonnés des Bibliothèques de Montréal présenté à la Commission d'accès à l'information préparé par la Commission scolaire de Montréal* adopté en mars 2017.

[5] À la suite de la réception de cette Entente, des échanges ont lieu entre la Direction de la surveillance de la Commission, la Ville et la CSDM pour obtenir certaines précisions. Les compléments d'information sont transmis par la CSDM de juin à la mi-octobre 2017.

#### **Avis d'intention de la Commission et observations des parties**

[6] Après avoir pris connaissance de l'Entente et des différents documents transmis ou invoqués par la CSDM et la Ville, la Commission les avise de son intention d'émettre un avis défavorable quant à l'Entente, et ce, sous réserve des observations écrites que ces dernières pourraient lui communiquer.

[7] Dans son avis du 13 décembre 2017, la Commission soulève des interrogations quant à :

- la conformité de l'Entente aux conditions visées par l'article 68 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*<sup>4</sup>;
- l'impact de la communication des renseignements personnels, plus particulièrement en ce qui a trait à la méthode utilisée pour rejoindre et abonner les personnes concernées et à la nécessité des renseignements personnels transmis.

---

<sup>1</sup> Dossiers 1005302 (août 2013) et 1009295 (décembre 2014).

<sup>2</sup> Lettre de présentation de la CSDM du 9 juin 2017.

<sup>3</sup> *Id.*

<sup>4</sup> RLRQ, c. A-2.1, la Loi sur l'accès.

[8] Le 8 février 2018, la secrétaire générale par intérim de la CSDM fait parvenir à la Commission la réponse de son organisme et de la Ville.

### **Analyse**

[9] En vertu de la Loi sur l'accès, un organisme public ne peut communiquer un renseignement personnel sans le consentement de la personne concernée. Toutefois, l'article 59 alinéa 2 de la Loi sur l'accès prévoit des exceptions en permettant la communication d'un renseignement personnel sans le consentement de la personne concernée dans certains cas.

[10] Parmi ces exceptions figure l'article 68 alinéa 1 paragraphe 1 de la Loi sur l'accès.

**59.** Un organisme public ne peut communiquer un renseignement personnel sans le consentement de la personne concernée.

Toutefois, il peut communiquer un tel renseignement sans le consentement de cette personne, dans les conditions et aux strictes conditions qui suivent :

[...]

8° à une personne ou à un organisme, conformément aux articles 61, 66, 67, 67.1, 67.2, 68 et 68.1;

[...]

**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 œuvre d'un programme dont cet organisme a la gestion;

[...]

[11] Cette communication doit, dès lors, s'effectuer dans le cadre d'une entente écrite et être soumise pour avis à la Commission comme le prévoient les articles 68 alinéa 2 et 70 de la Loi sur l'accès.

**68.** [...] 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.

**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.

[12] Il revient alors à la Commission d'analyser l'Entente qui lui est soumise pour avis à la lumière des exigences de l'article 70 alinéa 2 de la Loi sur l'accès en tenant compte des documents et des observations soumis par la Ville et la CSDM.

[13] Pour ce faire, la Commission applique l'interprétation du critère de nécessité énoncée par la Cour du Québec dans l'affaire *Laval (Société de transport de la Ville de)* c. *X*<sup>5</sup> qui propose d'examiner ce critère à la lumière de la finalité poursuivie par l'organisme qui reçoit des renseignements personnels.

[14] La Cour du Québec suggère un examen en deux temps d'après lequel la nécessité de la communication des renseignements sera démontrée si elle vise la réalisation d'un objectif lié à l'objet de l'Entente qui est légitime, important, urgent et réel, et si l'atteinte au droit à la vie privée des individus concernés que constitue cette communication est proportionnelle à cette fin.

[15] Partant, la Commission a pris en considération les documents soumis avec l'Entente et les observations présentées par la Ville et la CSDM à la suite de son avis d'intention.

[16] Tout d'abord, il convient de préciser que la Commission comprend que l'Entente vise à augmenter le lectorat et la fréquentation des bibliothèques chez les 17 ans et moins.

[17] Elle comprend aussi que l'Entente doit se lire comme référant non plus à la *Politique de développement culturel 2005-2015*, comme indiqué, mais « plutôt à la mission générale des bibliothèques de la Ville et à la Politique de l'enfant

---

<sup>5</sup> [2003] C.A.I. 667 CCQ.

adoptée en 2017 »<sup>6</sup>. Elle comprend qu'un des axes de cette politique se lit comme suit :

« Les actions qui découleront de cette politique s'articuleront autour des axes suivants : [...]

3. la persévérance scolaire et la réussite éducative : intensifier les interventions qui favorisent la persévérance scolaire et incitent les enfants à prendre une part active dans leur communauté.

[...] ».

[18] La Commission ne remet pas en cause l'importance d'augmenter le lectorat et la fréquentation des bibliothèques chez les 17 ans et moins. Elle comprend, comme le soutient la Ville, que

« les bibliothèques permettent l'abonnement et accompagnent chaque citoyen qui souhaite obtenir une carte. Ainsi, l'Entente avec la CSDM s'inscrit dans la mise en œuvre de ces abonnements et de cet accompagnement, notamment auprès d'une clientèle particulièrement visée par le programme en question. »

[19] Toutefois, même si elle reconnaît que l'objectif de l'Entente est légitime et important pour le développement culturel, l'acquisition des connaissances et l'intégration de l'ensemble des citoyens au sein de la société, la Commission considère que le caractère urgent et réel de la communication prévue à l'Entente n'a pas été démontré par la Ville et la CSDM.

[20] En effet, si la Commission constate que d'autres solutions sont envisagées par la Ville avec au moins une autre commission scolaire<sup>7</sup>, qui certes ne compte pas le même nombre d'élèves que la CSDM, ou encore par la CSDM avec la Société de transport de Montréal et l'Agence métropolitaine de transport (les sociétés de transport)<sup>8</sup>, elle constate par le fait même que ces solutions ne sont pas retenues en l'espèce, du moins pas dans l'immédiat.

---

<sup>6</sup> Réponse de la CSDM et de la Ville du 8 février 2018 (Politique de développement culturel 2005-2015 et 2017-2022).

<sup>7</sup> Réponse de la CSDM et de la Ville du 8 février 2018. Il est fait mention qu'un « projet d'abonnement avec la Commission scolaire de la Pointe-de-l'Île (CSPI) est en cours. Nous testons un projet pilote où les parents doivent donner leur autorisation pour la transmission des informations de leurs enfants. Ce projet est possible avec la CSPI vu le territoire restreint et le nombre d'élèves relativement peu élevé ».

<sup>8</sup> Voir le formulaire *Demande d'admission et d'inscription pour les nouveaux élèves – Écoles primaires et secondaires* de la CSDM accessible sur son site Internet.

[21] Par exemple, dans le formulaire de *Demande d'admission et d'inscription pour les nouveaux élèves – Écoles primaires et secondaires* de la CSDM, il est possible de lire la mention suivante :

***Autorisation de transmettre des renseignements à la STM et à l'AMT***

J'autorise la Commission scolaire de Montréal à communiquer à la Société de transport de Montréal (STM), ou à son représentant désigné, et à l'Agence métropolitaine de transport (AMT), au besoin, tous les renseignements personnels nécessaires (nom, prénom, date de naissance, sexe et code postal) pour l'émission de la carte à puce commune transport sur laquelle est encodé le privilège de bénéficier d'un tarif réduit.

[22] Toutefois, interrogées sur la possibilité d'ajouter une mention semblable visant à obtenir le consentement des titulaires de l'autorité parentale pour autoriser la CSDM à communiquer les renseignements personnels de leur enfant à la Ville en l'espèce, la CSDM et la Ville soutiennent, à la suite de l'avis d'intention de la Commission, que :

« Cette option semble effectivement très intéressante. Cette méthode faciliterait grandement la communication des renseignements. Toutefois, elle comporte aussi quelques désavantages, notamment en ce qui a trait au volume important de traitement de données en raison du nombre particulièrement élevé de nos élèves. De plus, le formulaire *Demande d'admission et d'inscription pour les nouveaux élèves – Écoles primaires et secondaires* est un formulaire employé uniquement lorsqu'un élève est admis pour la première fois à la CSDM. Il n'est pas employé lorsqu'un élève passe du cycle primaire au cycle secondaire. Par conséquent, les élèves qui s'inscrivent pour une première fois à la CSDM après la 1<sup>ère</sup> année du primaire ne pourraient bénéficier d'un abonnement en vertu de l'Entente tout au long de leur cycle primaire et seraient pénalisés dès l'automne 2019 alors que seules les données des élèves de 1<sup>ère</sup> année du primaire seraient transmises à la Ville par la CSDM. [...] »<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Réponse de la CSDM et de la Ville du 8 février 2018 (Autorisation de la transmission des données lors de l'inscription). Voir également le *Mémoire à la Commission d'accès à l'information concernant le renouvellement d'un projet d'entente entre la Ville de Montréal et la Commission scolaire de Montréal en vertu de l'article 68 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* transmis à la Direction de la surveillance de la Commission en septembre 2017.

[23] Or, la Commission n'est pas convaincue par ces arguments. En effet, même si elle peut concevoir qu'une telle solution entraîne un « volume important de traitement de données en raison du nombre particulièrement élevé [d'élèves à la CSDM] », la Commission ne comprend pas pourquoi la possibilité donnée au titulaire de l'autorité parentale de consentir, par le biais d'une case à cocher en bas du formulaire, à ce que soient transmis les renseignements personnels de son enfant aux sociétés de transport ne soit pas utilisé dans le cas des bibliothèques de la Ville.

[24] La Commission considère, en effet, que si la CSDM est en mesure de gérer le consentement des parents pour les sociétés de transport, elle doit également être en mesure de gérer ce dernier en ce qui a trait aux bibliothèques de la Ville.

[25] Par ailleurs, même si la CSDM soutient que le formulaire est « employé uniquement lorsqu'un élève est admis pour la première fois à la CSDM » au primaire et au secondaire, la Commission considère que cela ne justifie pas le fait que la CSDM ne soit pas en mesure de gérer le consentement des parents au moment de l'admission et de l'inscription des élèves ni pendant le parcours scolaire de l'enfant.

[26] De plus, la Commission considère qu'à partir du moment où un élève est admis et inscrit à la CSDM, que ce soit au primaire ou au secondaire, que ses parents autorisent, comme pour les sociétés de transport, la transmission des renseignements de leur enfant à la Ville, ce n'est plus à la CSDM de gérer le consentement, mais à la Ville lors du renouvellement de l'abonnement. L'argument selon lequel le formulaire « n'est pas employé lorsqu'un élève passe du cycle primaire au cycle secondaire » ne convainc donc pas la Commission.

[27] Enfin, interrogée sur la transmission de renseignements personnels pour la mise à jour et le suivi du dossier des élèves de la CSDM, la Ville a répondu, à la suite de l'avis d'intention de la Commission, qu'elle « est tout à fait disposée à laisser tomber cette clause et à encourager la mise à jour des données en bibliothèque comme ce qui est fait pour les usagers qui sont passés par un abonnement « régulier » »<sup>10</sup>.

[28] Dans ces circonstances, la Commission n'est pas convaincue que les éléments qui lui ont été soumis par la CSDM et par la Ville permettent de justifier le caractère urgent et réel de la communication prévue à l'Entente, et ce, d'autant plus que la CSDM est ouverte à modifier son formulaire *Demande*

---

<sup>10</sup> Réponse de la CSDM et de la Ville du 8 février 2018 (Mise à jour des dossiers).

*d'admission et d'inscription pour les nouveaux élèves – Écoles primaires et secondaires*<sup>11</sup>.

[29] La Commission encourage donc la CSDM à modifier son formulaire en vue de la prochaine période d'inscription. Par ailleurs, même si la CSDM considère que « le protocole actuel [devrait être] reconduit pour une période de 2 ans afin d'abonner les élèves actuels de la CSDM qui se seraient inscrits depuis la dernière entente », la Commission, compte tenu de ce qui précède, est d'avis que, d'une part, la CSDM est en mesure, d'ici la rentrée scolaire 2018-2019, d'obtenir et de gérer le consentement des parents des nouveaux élèves admis et inscrits en première année du primaire et du secondaire et, d'autre part, la Ville peut procéder au renouvellement des abonnements en cours, le tout sans recourir à la présente Entente.

[30] En terminant, la Commission estime pertinent de préciser que, d'après les éléments dont elle dispose, la communication des renseignements personnels décrits à l'article 2.1 de l'Entente sans le consentement des personnes concernées n'est pas proportionnelle aux objectifs poursuivis par la CSDM et la Ville.

[31] Pour toutes ces raisons, la Commission est d'avis que l'Entente qui lui est soumise par la Ville et la CSDM ne rencontre pas les exigences de l'article 70 de la Loi sur l'accès compte tenu que l'impact de la communication des renseignements personnels sur la vie privée des personnes concernées sera plus important que l'utilité de ces renseignements pour la Ville.

[32] En effet, dans l'exercice de sa juridiction, la Commission doit interpréter restrictivement cette possibilité énoncée dans la Loi sur l'accès qui permet de faire exception à l'obtention du consentement des personnes concernées à la communication de leurs renseignements personnels.

#### **POUR CES MOTIFS, LA COMMISSION :**

[33] **ÉMET UN AVIS DÉFAVORABLE** relatif au projet d'entente de communication de renseignements entre la CSDM et la Ville.

---

<sup>11</sup> Réponse de la CSDM et de la Ville du 8 février 2018 (Autorisation de la transmission des données lors de l'inscription).

Cynthia Chassigneux  
Juge administrative