

[1988] C.A.I. 315 à 320

**MYRIAM SEGAL c.
CENTRE DE SERVICES SOCIAUX
DE QUÉBEC**

Accessibilité — liste de noms et adresses — familles d'accueil — contrat de service — caractère public — ex-patients psychiatriques — renseignement nominatif — avantage économique.

Demande de révision d'une décision du centre des services sociaux (C.S.S.) refusant l'accès à la liste demandée. Demande rejetée.

Le litige porte sur le refus du C.S.S. de communiquer à la demanderesse la liste des noms et adresses des familles d'accueil hébergeant des ex-patients psychiatriques et sur laquelle on retrouve le nombre de bénéficiaires par famille d'accueil. Selon l'organisme, ces renseignements sont confidentiels, ce que conteste la demanderesse. Cette dernière soutient que le type de contrat liant les familles d'accueil au C.S.S. leur confère un caractère public.

Le contrat qui lie une famille d'accueil et un C.S.S. est un contrat de service. Les renseignements concernant les parties à ce type de contrat et à ces conditions ont donc un caractère public. Toutefois, l'examen du contrat type démontre que le type de bénéficiaire hébergé par une famille d'accueil n'est pas précisé et que ce n'est pas une condition au contrat. Par conséquent, ce renseignement n'est pas visé par l'article 57 paragraphe 3 de la Loi sur l'accès. De plus, ce renseignement est nominatif au sens de l'article 54 de la Loi sur l'accès. Or, comme la demande vise précisément les noms et les adresses des familles d'accueil hébergeant des ex-psychiatisés, l'organisme est fondé à ne pas accéder à la demande. Quant aux sommes reçues par les familles d'accueil, elles ne constituent pas un avantage économique au sens de l'article 57 paragraphe 4 de la Loi sur l'accès. Ces montants d'argent représentent plutôt une juste rétribution pour les services rendus qui ne varient pas selon la famille en cause et qui sont accordés selon des règles précises, fixées à l'avance dans les Règles gé-

nérales établissant les rapports entre une famille d'accueil pour adultes et personnes âgées et un centre de services sociaux.

Accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (Loi sur l'), (L.R.Q., c. A-2.1), art. 53, 54, 57 paragr. 3, 57 paragr. 4.

Jurisprudence citée

Association des cadres supérieurs du gouvernement du Québec c. Société des traversiers du Québec, (1984-86) 1 C.A.I. 160; Greenfield Park (Ville de) c. Labelle, [1988] R.J.Q. 1246 (C.A.).

TEXTE INTÉGRAL DE LA DÉCISION

Objet du litige

Le présent litige porte sur le refus de l'organisme de transmettre à la demanderesse une liste des noms et adresses des familles d'accueil qui hébergent des ex-patients psychiatriques du Centre hospitalier Robert-Giffard. On retrouve aussi sur cette liste le nombre de bénéficiaires par famille d'accueil.

Pour justifier ce refus, le responsable de l'organisme se fonde sur les articles 53 et 54 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*⁽¹⁾, qui consacrent le caractère confidentiel des renseignements nominatifs. La demanderesse ayant porté cette décision en révision devant la Commission, la soussignée a entendu les parties lors d'une audition tenue à Québec, le 27 septembre 1988. La demanderesse y était présente et se faisait représenter par M^e Simon Pascal Châtigny. Quant à l'organisme, il était représenté par M^e Jean-Simon Gosselin qui était accompagné de M. Alain Desjardins, adjoint au directeur du programme pour adultes et personnes âgées au Centre de services sociaux de Québec.

Argumentation

Le procureur de l'organisme a d'abord fait ressortir les répercussions d'une divulgation éventuelle de

M^e Thérèse Giroux, commissaire — C.A.I. Québec 88 01 92, 1988-11-23.

88-15-1090

⁽¹⁾ L.R.Q., c. A-2.1, ci-après nommée la « Loi sur l'accès » ou « la loi ».

la liste en question. D'abord, il dépose le rapport annuel du Centre de services sociaux de Québec pour la période portant sur les années 1987 et 1988, dans lequel on fait état du grand nombre de familles d'accueil et aussi du grand nombre de personnes bénéficiant des services de ces familles.

Ensuite, M^e Gosselin explique que son organisme a la responsabilité exclusive du placement de personnes dans le réseau des familles d'accueil en se référant à l'article 1 de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*⁽²⁾. Plus particulièrement, il cite l'article 1 qui définit l'expression « famille d'accueil » par une famille qui prend charge d'un ou de plusieurs adultes ou enfants, d'un nombre maximum de neuf, qui lui sont confiés par l'entremise d'un centre de services sociaux.

Puis, le procureur rappelle l'existence de l'article 7 de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* prévoyant le caractère confidentiel des dossiers des bénéficiaires qui reçoivent des services sociaux d'un établissement. En ce qui a trait aux familles d'accueil, le procureur a aussi fait ressortir quelques dispositions de cette loi, soit le dernier alinéa de l'article 152 selon lequel une famille d'accueil doit se soumettre au contrôle et à la surveillance du centre de services sociaux par l'entremise duquel des enfants ou des adultes lui ont été confiés.

Il rappelle aussi l'article 153 qui prévoit que le gouvernement détermine par règlement la surveillance que doivent exercer les centres de services sociaux sur les familles d'accueil et fixe par décret les montants que les centres de services sociaux peuvent verser aux familles d'accueil pour la prise en charge de bénéficiaires.

Ensuite, le procureur se réfère au *Règlement sur l'organisation et l'administration des services de santé et des services sociaux*⁽³⁾, plus particulièrement à l'article 5 qui prévoit ce qui suit :

5. Trois catégories de familles d'accueil sont établies :

1^o la famille d'accueil régulière qui répond aux besoins ordinaires des personnes nécessitant une mesure de protection sociale et applique pour chaque

bénéficiaire un plan d'intervention transmis par le Centre de services sociaux ;

[...]

3^o la famille d'accueil de réadaptation qui fournit un maximum de quatre personnes, un programme de réadaptation, selon un plan d'intervention établi pour une durée limitée pour chaque bénéficiaire par un établissement offrant des services de réadaptation et relié au Centre de services sociaux par contrat de service.

En somme, le procureur explique que chaque bénéficiaire placé dans une famille d'accueil doit faire l'objet d'un plan d'intervention. Enfin, le procureur explique ce que comprend un plan d'intervention en se référant à l'article 49 du règlement, à savoir l'identification des besoins du bénéficiaire, les objectifs à poursuivre, les moyens à utiliser, la durée prévisible des services ainsi qu'une mention de sa révision aux 90 jours. Finalement, le procureur dépose et résume le contrat type intervenu entre la famille d'accueil et le centre de services sociaux.

Quant au témoignage de M. Desjardins, il a d'abord porté sur la procédure de sélection des familles d'accueil, sur leur recrutement, leur accréditation et la procédure de placement des bénéficiaires dans ces familles d'accueil et sur le suivi de ce placement. Ensuite, M. Desjardins a expliqué le but poursuivi par la « désinstitutionnalisation » qui se réalise par le placement de certains bénéficiaires en famille d'accueil. Par ce programme, on souhaite la réinsertion en société en douceur du bénéficiaire. En fait, on vise la réintégration de l'individu dans le tissu social et, pour ce faire, il importe grandement que l'individu ne soit pas identifié ou stigmatisé de façon outrancière. Ainsi, faire état du statut de la résidence où un bénéficiaire vit ou faire état des rapports qu'il entretient avec les personnes qui y résident avec lui ne ferait que rendre plus difficile sa réinsertion en société et irait à l'encontre du but poursuivi par la « désinstitutionnalisation » des services offerts à ces bénéficiaires. Bref, il ne serait pas à l'avantage de ces bénéficiaires qu'ils puissent être identifiés comme patients psychiatriques.

En plaidoirie, rappelant la jurisprudence de la Commission au sujet de la notion de contrat de service, le procureur allègue que l'une des conditions essentielles pour que le contrat soit ainsi qualifié est l'absence de subordination d'une partie par rapport à l'autre. Or, d'après le procureur, la famille d'ac-

(2) L.R.Q., c. S-5.

(3) Décret 1320-84 du 6/6/84, (1984) 116 G.O. II 2745.

cueil est subordonnée au centre de services sociaux dans l'exécution du contrat en cause.

En effet, un contrôle constant est exercé sur la famille d'accueil par le centre de services sociaux, plus précisément par le biais d'un travailleur social qui vérifie si la famille d'accueil répond aux exigences du contrat. Ce contrôle peut même aller jusqu'à la détermination des menus offerts aux bénéficiaires dans une famille déterminée.

Bref, le centre de services sociaux a un contrôle général qui, parfois, peut même devenir très particulier dans certaines familles d'accueil. D'ailleurs, le centre de services sociaux peut même retirer un bénéficiaire d'une famille d'accueil, s'il est incapable de contrôler la qualité des services offerts par cette famille, et lui dicte, à bien des égards, sa conduite vis-à-vis du bénéficiaire. Par ailleurs, le procureur souligne qu'habituellement les contrats de service visent l'exécution d'un travail d'experts. Or, dans le cas qui nous occupe, les personnes de la famille d'accueil ne sont pas recrutées en tant qu'experts mais bien à cause de leur disponibilité.

Quant au procureur de la demanderesse, il prétend au contraire que le contrat en cause est bel et bien un contrat de service entre le centre de services sociaux et la famille d'accueil. Partant, les renseignements seraient visés par l'article 57, 3^e paragraphe de la Loi sur l'accès. Cette disposition se lit comme suit :

57. Les renseignements suivants ont un caractère public :

3^o un renseignement concernant une personne en sa qualité de partie à un contrat de service conclu avec un organisme public, ainsi que les conditions de ce contrat ;

En effet, il estime que le contrôle et la surveillance effectués par le centre de services sociaux sur la famille d'accueil ne sont pas de la nature de la subordination comme peut l'être le contrôle d'un employeur sur son employé. Plutôt, le centre de services sociaux ne peut que retirer le bénéficiaire d'une famille d'accueil s'il est insatisfait des services fournis à ce bénéficiaire et ne peut dicter la conduite des membres de cette famille. Donc, d'après lui, il s'agit d'un contrat de service entre le centre de services sociaux et la famille d'accueil.

Au surplus, le procureur ajoute que les renseignements en cause sont visés par l'article 57, 4^e paragraphe, puisque les sommes reçues par la famille d'accueil constituent un avantage économique conféré par un organisme public en vertu de son pouvoir discrétionnaire. En effet, le C.S.S. a la discrétion, d'une part, de choisir la famille d'accueil où les bénéficiaires seront placés et, d'autre part, d'établir le montant du versement octroyé à la famille d'accueil. Cette disposition se lit comme suit :

57. Les renseignements suivants ont un caractère public :

4^o le nom d'une personne qui bénéficie d'un avantage économique conféré par un organisme public en vertu d'un pouvoir discrétionnaire et tout renseignement sur la nature de cet avantage.

En réplique, le procureur de l'organisme allègue qu'il ne peut s'agir d'un contrat de service puisque le ministère du Revenu a lui-même statué que les revenus gagnés par les familles d'accueil à ce titre n'ont pas à être déclarés. De plus, le procureur allègue que le montant octroyé aux familles d'accueil ne fait pas l'objet de discrétion puisqu'il est fixé par un règlement à cet effet.

Décision

La principale question qui se pose est celle de déterminer si les renseignements en cause ont un caractère public ou s'ils sont plutôt nominatifs et, par conséquent, confidentiels.

Réglons d'abord l'argument subsidiaire avancé par le procureur de la demanderesse selon lequel les sommes reçues par les familles d'accueil constituent un avantage économique attribué par un pouvoir discrétionnaire ; ce qui conférerait un caractère public à la nature de cet avantage.

D'abord, il ne s'agit pas d'un avantage économique : ces montants d'argent représentent une juste rétribution pour les services rendus qui ne varient pas selon la famille en cause. Or, nous retenons du *Petit Robert*⁽⁴⁾ qu'un avantage est « ce qui rompt l'égalité au profit de quelqu'un (libéralité, don) » et nous entendons par cette expression dans le contexte de l'article 57 paragraphe 4 qu'il s'agit généralement, par exemple, d'une subvention ou d'une ré-

(4) Paul Robert. *Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*. Paris : Société du Nouveau Littré.

compense. De plus, même si tel était le cas, une analyse des *Règles générales établissant les rapports entre une famille d'accueil pour adultes et personnes âgées et un centre de services sociaux* et en particulier de son annexe nous convainc que cette rétribution n'est pas conférée en vertu d'un pouvoir discrétionnaire mais selon des règles précises et fixées à l'avance. Enfin, l'article 57 paragraphe 4 vise « tout renseignement sur la nature de l'avantage » et ce n'est pas sur ces renseignements que porte le présent litige. Donc, cette disposition n'est pas applicable.

Aussi, le procureur de la demanderesse soutient que le contrat intervenu entre les familles d'accueil et le centre de services sociaux est un contrat de service. En conséquence, les renseignements en litige auraient un caractère public suivant l'article 57, 3^e paragraphe.

La Commission a déjà élaboré des critères pour distinguer les contrats de service des contrats de travail dans l'affaire de *Association des cadres supérieurs du gouvernement du Québec c. Société des traversiers du Québec*⁽⁵⁾. Mais en ce qui a trait plus particulièrement au contrat liant un C.S.S. et une famille d'accueil, il convient de se référer à la Cour d'Appel qui s'est penchée sur cette question sous l'angle de la fiscalité municipale. En effet, dans *Ville de Greenfield Park c. Labelle*⁽⁶⁾, la Cour d'Appel a eu à déterminer si la résidence où loge une famille d'accueil peut faire l'objet du paiement de la taxe d'affaires. À cette fin, la Cour a dû examiner l'article 232 de la *Loi sur la fiscalité municipale*⁽⁷⁾, qui se lit comme suit :

232. Une corporation municipale peut imposer et prélever une taxe d'affaire sur toute personne inscrite au rôle de la valeur locative qui exerce, dans le territoire de la corporation municipale, une *activité économique ou administrative* en matière de finance, de commerce, d'industrie ou de service, un métier, un art, une profession ou toute autre activité constituant un moyen de profits, de gains ou d'existence, *sauf un emploi* ou une charge.

La taxe est imposée pour chaque place d'affaires où telle personne exerce une telle activité.

[...]

[Les italiques sont de la soussignée.]

⁽⁵⁾ (1984-86) 1 C.A.I. 160.

⁽⁶⁾ [1988] R.J.Q. 1246 (C.A.).

⁽⁷⁾ L.R.Q., c. F-2.1.

La Cour fut d'avis que l'activité visée par le contrat liant la famille d'accueil et le C.S.S. consistait en une activité administrative en matière de services. Comme on l'a vu, la Cour aurait pu conclure qu'il s'agissait d'un emploi mais à la lumière des dispositions contenues aux *Règles générales établissant les rapports entre une famille d'accueil pour adultes et personnes âgées et un centre de services sociaux*, elle fut d'avis qu'il s'agissait plutôt d'une fourniture de services. À cet égard, il convient de reproduire l'extrait suivant de cette décision :

Et le contrat intervenu entre la famille d'accueil et le Centre de services sociaux Ville-Marie stipule que les parties reconnaissent être soumises aux « règles générales établissant les rapports entre une famille d'accueil pour adultes et personnes âgées et un Centre de services sociaux. » Les articles 2, 5 et 9 indiquent clairement qu'il s'agit d'une fourniture de services :

Art. 2 En assurant des services de protection sociale et d'hébergement aux bénéficiaires qui lui sont confiés, la famille d'accueil, au sens de la loi précitée, s'inscrit dans l'ensemble des services de santé et des services sociaux.

Art. 5 Le placement de chaque bénéficiaire et son maintien en famille d'accueil est sous l'autorité et l'unique responsabilité du C.S.S. qui informe la famille d'accueil du nom du praticien délégué au dossier du bénéficiaire.

Art. 9 La famille d'accueil fournit des services de protection sociale et des services matériels aux bénéficiaires qui lui sont confiés exclusivement par le C.S.S.⁽⁸⁾.

Donc, devant une telle décision de la Cour d'Appel, la Commission ne peut que statuer dans le même sens, c'est-à-dire que le contrat intervenu entre les familles d'accueil et le centre de services sociaux constitue un contrat de service, ce qui, à première vue, a pour effet d'attribuer aux renseignements concernant les parties à ce type de contrat, de même qu'aux conditions de ce contrat, un caractère public suivant l'article 57, 3^e paragraphe de la Loi sur l'accès.

Pour cerner ces renseignements dans le présent litige, il convient de reproduire le contrat type qui a été déposé publiquement.

⁽⁸⁾ Voir *supra*, note 6, 1248.

Contrat intervenu entre

M.

domicilié(e) à

Ci-après désigné(e) : « La famille d'accueil »

et

Centre de services sociaux, corpora-
tion légalement constituée, ici représentée par
.....dûment autorisé à cet effet en vertu
.....

Ci-après désigné : « Le C.S.S. »

Lesquels déclarent et conviennent de ce qui suit :

1. Les parties aux présentes reconnaissent et conviennent que le présent contrat demeure en tout temps assujéti à toutes les dispositions des *Règles générales établissant les rapports entre une famille d'accueil pour adultes et personnes âgées et un centre de services sociaux* dont elles déclarent avoir pris connaissance.

2. Le C.S.S. reconnaît la personne ci-haut désignée « responsable d'une famille d'accueil pour adultes et personnes âgées » pour une capacité de prise en charge de ... (...) bénéficiaire(s).

3. Le présent contrat est pour une durée de ... (...) mois commençant le 19.. et se terminant le 31 mars 19...

4. Le présent contrat se renouvellera automatiquement aux mêmes conditions chaque année, le premier (1^{er}) avril et pour une durée de un (1) an à moins qu'il n'y soit mis de la manière prévue à la clause cinq (5) ci-dessous.

5. Chacune des parties peut mettre fin au présent contrat moyennant un préavis écrit d'un (1) mois.

Fait et signé en deux (2) exemplaires à Province de Québec, le ... jour de mil neuf cent....(19..).

(s)

Famille d'accueil

(s)

C.S.S.

On constate à la lecture de ce contrat qu'il ne précise pas le type de bénéficiaire hébergé par une famille d'accueil. Ainsi, le fait pour une famille d'accueil d'héberger plus particulièrement un ex-psychiatrisé de l'hôpital Robert-Giffard n'est pas une condition du contrat. Partant, ce renseignement n'est pas visé par l'article 57 paragraphe 3.

La question se pose donc de savoir si ce renseignement est nominatif à l'égard du responsable de la famille d'accueil.

À ce sujet, rappelons d'abord la définition de renseignements nominatifs telle que prévue par l'article 54 qui se lit comme suit :

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

Les éléments importants de la définition résident dans les mots « renseignements », « concerner » et « identifier ». Voyons ce que les dictionnaires peuvent nous apporter sur ces notions.

Renseignements :

Le Grand Robert : Ce par quoi on fait connaître qqch à qqn, la chose, le fait que l'on porte à la connaissance de qqn [...].

Le Grand Larousse : Parole ou écrit qui fait connaître quelque chose à quelqu'un [...].

Le Grand Larousse encyclopédique : Indication, information, éclaircissement donné sur [...].

Donc, suivant ce qui se dégage de ces définitions, un « renseignement » doit faire connaître quelque chose.

Concerner :

Le Grand Robert : Avoir rapport à, s'appliquer à [...].

Le Grand Larousse : Avoir rapport à, toucher de près ou de loin à [...].

Le Grand Larousse encyclopédique : Avoir rapport à ; appartenir à [...].

Ainsi, le renseignement visé à l'article 54 doit faire connaître quelque chose à quelqu'un et il doit avoir rapport à une personne physique.

Identifier :

Le Grand Robert : 1^o Considérer comme identique, comme assimilable à autre chose (identité qualitative) [...]. Identifier qqch, qqn à, avec qqch, qqn : reconnaître, à certains traits non équivoques, comme ne faisant qu'un (avec tel être, tel objet connu) [...].

2^o Reconnaître la nature de [...]. Reconnaître du point de vue de l'état civil [...].

3^o Reconnaître comme appartenant à une certaine espèce ou classe d'individus [...].

4^o (Rare) Rendre identique à [...].

[...].

Le Grand Larousse : 1° Rendre identique à [...].

2° Estimer, déclarer identique, assimiler quelqu'un ou quelque chose à une autre personne ou à une chose [...].

3° Reconnaître quelqu'un, pouvoir préciser qui est [...] du point de vue judiciaire, établir l'identité, l'état civil d'une personne, d'un cadavre. Par extens. Reconnaître le caractère d'un élément de signallement, la provenance ou le sens d'un indice [...].

4° Reconnaître la nature d'une chose, pouvoir la classer, préciser dans quelle catégorie elle entre [...].

Le Grand Larousse encyclopédique : Rendre ou déclarer identique [...]. Établir toutes les circonstances qui font qu'une personne ou une chose est bien telle personne ou telle chose déterminée [...].

En somme, identifier quelqu'un peut consister à le reconnaître par rapport à quelqu'un d'autre, par rapport aux différentes classes ou catégories d'individus. Bref, il s'agit de reconnaître sa nature.

À l'aide de ces définitions des dictionnaires, on peut affirmer qu'un renseignement nominatif dans le contexte de l'article 54 doit non seulement faire connaître quelque chose à quelqu'un et avoir rapport avec une personne physique mais il doit aussi être susceptible (permettre) de distinguer cette personne par rapport à quelqu'un d'autre ou de reconnaître sa nature.

En l'espèce, le fait de savoir qu'une personne, responsable d'une famille d'accueil, héberge et prend soin d'ex-psychiatrisés constitue un renseignement qui la concerne et qui permet de reconnaître sa nature, de l'identifier comme individu parce que cette information est susceptible de faire connaître certaines qualités particulières de cette personne, ses occupations quotidiennes, le type de relations qu'elle entretient avec les membres de son entourage immédiat que constituent les personnes ainsi hébergées, etc. Il en résulte que ce renseignement présente un caractère nominatif sur le responsable de la famille d'accueil.

En conclusion, le fait d'être une personne responsable d'une famille d'accueil est un renseignement à caractère public suivant l'article 57 paragraphe 3 de la Loi sur l'accès, mais n'en est pas un le fait d'héberger un type particulier de clientèle plutôt qu'un autre. Ainsi, l'organisme pourrait donner le nom du responsable d'une famille d'accueil, mais sans dévoiler

le type particulier de clientèle qu'il héberge sans son consentement. Or, comme la demande vise précisément le nom et l'adresse des familles d'accueil hébergeant des ex-psychiatrisés, l'organisme était fondé à ne pas y accéder en vertu de l'article 53 de la Loi sur l'accès qui se lit comme suit :

53. Les renseignements nominatifs sont confidentiels à moins que leur divulgation ne soit autorisée par la personne qu'ils concernent ou qu'ils portent sur un renseignement obtenu par un organisme public exerçant des fonctions quasi-judiciaires dans l'exercice d'une fonction d'adjudication.

S'il s'agit d'un mineur, cette autorisation peut également être donnée par le titulaire de l'autorité parentale.

Pour ces motifs, la Commission rejette la demande de révision.