

Commentaires sur le projet de Règlement excluant certains organismes publics de l'obligation de former un comité sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels.

Février 2023



PRÉSENTATION

Depuis 84 ans, l'Association des directeurs municipaux du Québec est la source de référence et d'accompagnement des directeurs généraux et greffiers-trésoriers du Québec. L'ADMQ rassemble 1 200 membres provenant de près de 911 municipalités locales, MRC, et régies intermunicipales de toutes les régions du Québec. Elle constitue aujourd'hui, le plus important regroupement de professionnels de la gestion municipale au Québec. Elle a pour mission d'accompagner ses membres dans le développement de leurs compétences professionnelles et de les soutenir dans l'amélioration de leurs pratiques de travail, tout en contribuant activement à l'évolution de la vie municipale.

MISE EN CONTEXTE

L'ADMQ a pris connaissance du projet de Règlement excluant certains organismes publics de l'obligation de former un comité sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels (ci-après « projet de règlement »).

Le présent document présente des constats et des recommandations qui s'inscrivent dans une perspective de bonification du projet de règlement afin d'en faciliter l'application. Plus précisément, il expose des enjeux importants auxquels le secteur municipal est confronté quant à l'application de certaines dispositions contenues dans ce projet de règlement. Nous croyons qu'il est essentiel de s'assurer d'une bonne compréhension de ces enjeux et de leur portée afin de favoriser l'atteinte des objectifs encourus par l'adoption de ce projet de règlement.

CONSTATS

MÉTHODOLOGIE DU CALCUL DES SALARIÉS (ARTICLE 2)

L'article 2 du projet de règlement reprend partiellement l'article 8 de la Loi sur l'équité salariale. Il précise quels sont les salariés qui doivent être considérés dans la détermination du nombre de personnes à l'emploi, ainsi que ceux qui doivent en être exclus. Toutefois, nous constatons que l'article 2 du projet de règlement n'exclue pas les salariés suivants :

1. Pompiers (temps plein, temps partiel, volontaires);
2. Étudiant travaillant à temps partiel durant l'année scolaire.

L'article 2 prévoit également que l'organisme public doit considérer son nombre de salariés au 31 mars de l'année financière précédant l'année pour laquelle l'exemption est demandée.

Pompiers

Contrairement à la Loi sur l'équité salariale¹, le projet de règlement n'exclut pas les pompiers du calcul des salariés. Dans un premier temps, il est important de bien saisir la particularité inhérente au statut d'emploi de cette catégorie de salariés. En effet, ces salariés sont majoritairement des employés à temps partiel. Selon l'École nationale des pompiers, 78 % des pompiers du Québec travaillent à temps partiel². Conséquemment, on peut considérer que ces pompiers à temps partiel occupent déjà un emploi à temps plein chez un autre employeur qui n'est pas l'organisme public. Qui plus est, par la nature même de leur emploi, les pompiers travaillent sur des horaires atypiques qui ne correspondent généralement pas à celui des employés administratifs.

Un autre élément important à considérer est la proportion de salariés qui occupent la fonction de pompier au sein d'un organisme public. Dans une municipalité ou une régie intermunicipale, le nombre de salariés veillant à l'administration ou au fonctionnement de l'organisme est inversement proportionnel au nombre de pompiers qui y sont employés. Une régie incendie, par exemple, peut avoir à son emploi 5 salariés « administratifs » et 60 pompiers, car elle doit desservir un vaste territoire et avoir suffisamment de pompiers pour atteindre sa force de frappe lors d'une intervention. Cette situation s'applique également à une municipalité qui doit assurer la protection incendie de municipalités voisines lorsque ces dernières lui délèguent leur compétence en matière de sécurité incendie. En moyenne, les pompiers représentent 60% des salariés des organismes publics de petite taille. Dans le cas de régies intermunicipales, cette moyenne atteint 95% des salariés.

Étudiants travaillant à temps partiel durant l'année scolaire

Certains étudiants occupent des emplois à temps partiel durant l'année scolaire. Cependant, selon le libellé actuel de l'article 2, ils devront être considérés dans le calcul des salariés. Or, des étudiants du secondaire peuvent travailler dans des installations municipales telles que des arénas, des gymnases ou encore, des piscines intérieures, et ce, en tout temps de l'année. C'est donc dire qu'à emploi égal, la présence de ces étudiants n'est pas un facteur déterminant en période estivale, mais elle le devient du simple fait que le travail est exécuté durant l'année scolaire. Conséquemment, le projet de règlement exige aux organismes publics de considérer des personnes d'âge mineur afin de déterminer si un comité sur l'accès à l'information doit être constitué ou non.

¹ <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/E-12.001>

² <https://www.ecoledespompiers.gouv.qc.ca/index.php?id=37>

Moment et méthode de recensement des salariés

Le projet de règlement prévoit que le nombre de salariés doit être constaté à une date précise, soit au 31 mars de l'année financière précédant l'année pour laquelle l'exemption est demandée. Cette méthode de recensement des salariés ne tient pas compte des variations qui peuvent survenir durant une année civile. À titre d'exemple, des variations dans le nombre de salariés peuvent surgir lorsqu'une municipalité est un lieu de villégiature hivernal ou estival et que le nombre de salariés augmente en raison d'une hausse de la demande de services. À l'inverse, une municipalité comptant plus de 50 salariés uniquement pendant la période estivale pourra bénéficier de l'exemption si ce nombre diminue significativement en période hivernale.

En comparaison, la Loi sur l'équité salariale prévoit une méthode de calcul différente, soit l'utilisation de la moyenne du nombre de salariés. Cette moyenne est établie en fonction du nombre de salariés inscrits sur le registre de l'employeur par période de paie au cours d'une année civile. D'une part, cette méthode favorise l'équité entre les organismes par une meilleure représentativité du nombre de salariés durant une année, et d'autre part, elle est déjà connue des employeurs. Par ailleurs, nous souhaitons souligner que l'article 3, dans sa rédaction actuelle, impose aux organismes publics une nouvelle méthode de calcul de salariés qui s'ajoute à celles déjà existantes (équité salariale, analyse de la rémunération pour les rapports financiers selon la méthode effectif-personnes/années, etc.).

Proposition de l'ADMQ :

Reprendre certains des éléments prévus à la Loi sur l'équité salariale afin d'harmoniser le projet de règlement à des méthodes qui sont déjà en place dans les organismes publics, soit :

1. *Ajouter à la liste des salariés à exclure du calcul du seuil :*
 - a. *les pompiers (temps plein, temps partiel, volontaires);*
 - b. *les étudiants qui travaillent au cours de l'année scolaire et qui fréquentent un établissement reconnu par le ministère de l'Éducation.*
2. *Utiliser la moyenne de salariés au cours d'une année civile pour le calcul des salariés au lieu de la date du 31 mars de l'année précédente (voir article 6 de la Loi sur l'équité salariale).*

EXERCICE DES FONCTIONS DU COMITÉ SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION ET LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS PAR LE RESPONSABLE DE LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS (ARTICLE 3).

Cet article énonce que, dans l'éventualité où un organisme est exempté de l'obligation de former un comité sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels (ci-après « CAIPRP »), le responsable de la protection des renseignements personnels (ci-après « RPRP ») est la personne désignée pour exercer les fonctions confiées au CAIPRP.

Dans un premier temps, il est important de se rappeler que, selon la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (ci-après « Loi sur l'accès »), la personne ayant la plus haute autorité au sein d'un organisme public exerce la fonction de responsable de l'accès aux documents et celle de responsable de la protection des renseignements personnels (article 8). Dans l'appareil municipal, cette personne est *de facto* le maire. Ce dernier peut déléguer cette fonction à un membre du conseil municipal ou à un membre de l'administration municipale (directeur général ou greffier, par exemple). À l'heure actuelle, ce sont 64 maires, 1 préfet et 11 présidents de régies intermunicipales qui exercent la fonction de RPRP en date du 29 janvier 2023.³

Or, lorsqu'il est question de déterminer à qui incombe la responsabilité du CAIPRP au sein d'un organisme public, la Loi sur l'accès est très claire à ce sujet en distinguant ce rôle selon l'organisme visé. « *Le comité relève de la personne ayant la plus haute autorité au sein de l'organisme ou, dans le cas d'un ministère, du sous-ministre et, dans le cas d'une municipalité, d'un ordre professionnel ou d'un centre de services scolaire, du directeur général.* »⁴. Ainsi, pour le secteur municipal, le CAIPRP ne peut relever ni du maire ni d'un conseiller.

Il est essentiel de considérer la portée administrative des divers mandats qui incombent à ce comité⁵ en application de la Loi sur l'accès. D'ailleurs, dans son guide intitulé « *Secteur municipal. Éléments-clés pour la mise en application des obligations de la Loi modernisant des dispositions législatives en matière de protection des renseignements personnels*⁶ », le Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques, à l'accès à l'information et à la laïcité (ci-après « SRIDAIL ») mentionne que « *Dans un objectif d'en marquer le caractère administratif, l'article 8.1 de la Loi sur l'accès prévoit que le comité relève de la directrice générale ou du directeur général. De ce fait, la mairesse ou le maire ne devrait généralement pas en faire partie.* »

³ https://www.cai.gouv.qc.ca/documents/registres/CAI_liste_resp_acces.pdf

⁴ https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/A-2.1?langCont=fr#se:8_1

⁵ <https://www.quebec.ca/gouvernement/ministeres-et-organismes/institutions-democratique-acces-information-laicite/acces-documents-protection-renseignements-personnels#c86722>

⁶ https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/conseil-executif/publications-adm/acces-information/organismes_municipaux/elements-cles-application-loi-prp.pdf?1671051418

À la lumière de ces éléments, nous sommes d'avis qu'il existe une incohérence entre la Loi sur l'accès et l'article 3 du projet de règlement. Ce libellé permettrait à un maire ou un conseiller municipal qui exerce la fonction de RPRP, d'exercer un rôle que la Loi sur l'accès attribue de prime abord au directeur général. L'attribution des responsabilités du CAIPRP au RPRP sans prendre en considération la fonction exercée par le RPRP au sein de l'organisme est, selon nous, inadaptée à la réalité du secteur municipal et de ce fait, inapplicable. Soulignons à cet égard que les jurisprudences et les récentes décisions de la Commission municipale du Québec, reconnaissent l'importance de ne pas confondre le rôle des élus et celui des fonctionnaires municipaux.

Proposition de l'ADMQ :

Modifier l'article 3 afin d'assurer une cohérence avec l'article 8.1 de Loi sur l'accès.

Cet article pourrait être bonifié en précisant que dans la situation où la Loi sur l'accès prévoit que le CAIPRP relève d'une personne autre que celle ayant la plus haute autorité, c'est la personne désignée au 2^e alinéa de l'article 8.1 qui exerce les fonctions confiées au CAIPRP.

CONCLUSION

Les amendements proposés permettront d'harmoniser ce projet de règlement à des pratiques déjà courantes dans l'ensemble des organismes publics du secteur municipal. Ils favorisent également l'atteinte de l'objectif premier du projet de règlement, soit celui de soustraire les municipalités comptant moins de ressources administratives de l'obligation de constituer un CAIPRP.