

Office of the Access  
to Information and  
Privacy Commissioner

New Brunswick



Commissariat à l'accès  
à l'information et à la  
protection de la vie privée

Nouveau-Brunswick

## RAPPORT DES CONCLUSIONS DE L'ENQUÊTE DE LA COMMISSAIRE

*Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée*

Affaire : 2013-1493-AP-789

Date : Le 29 avril 2014

*« Demande d'accès aux renseignements relatifs aux salaires payés aux cadres d'une université et des primes et frais de départs leur étant accordés; au contrat de travail du recteur; et aux montants de frais juridiques déboursés par l'Université »*

## INTRODUCTION et CONTEXTE

1. Le présent rapport des conclusions de l'enquête de la Commissaire est établi en vertu du paragraphe 73(1) de la *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée*, L.N.-B., ch. R-10.6 (la « *Loi* »).
2. Après avoir reçu une réponse insatisfaisante à une demande d'accès à l'information déposée aux termes de la partie 2 de la *Loi*, l'auteur de la demande s'est adressé au Commissariat pour demander la tenue et pour porter plainte.
3. Le 25 avril 2013, l'auteur de la demande a demandé à l'Université Mount Allison (« l'Université ») de lui fournir les renseignements suivants :
  - des renseignements sur le nombre d'employés à temps partiel qui reçoivent un salaire inférieur à 80 000 \$ par exercice financier et la valeur des salaires, des primes et des indemnités de départ payés à ces employés à chaque exercice financier de 2004-2005 à 2011-2012 ;
  - les mêmes renseignements que ci-dessus pour les employés à temps plein ;
  - le montant des paiements faits à des cabinets d'avocats ou à des avocats pour chaque exercice de 2004-2005 à 2011-2012 ;
  - une copie du contrat de travail du recteur pour la même période.(la « demande »)
4. L'Université a répondu le 24 mai 2013, en accordant à l'auteur de cette demande un accès à certains renseignements sur les employés à temps partiel et à temps plein pour les années 2007 à 2012, ainsi que sur les paiements effectués aux avocats et aux cabinets d'avocats.
5. Quant aux contrats de travail des recteurs, l'Université en a complètement refusé l'accès, étant d'avis que la *Loi* l'empêche de communiquer les renseignements consignés au sujet d'une personne physique identifiable, ce qui inclut expressément les renseignements sur son emploi. Dans cette réponse, l'Université invoque le paragraphe 43(1) de la partie 3 de la *Loi* ainsi que la définition de « renseignements personnels » qui se trouve à l'article 1. De plus, l'Université était d'avis que non seulement la *Loi* ne lui permet pas, mais lui interdit même de communiquer les renseignements demandés à titre d'atteinte injustifiée à la vie privée, en vertu des paragraphes 21(1) et 21(2). Enfin, elle a dirigé l'auteur de la demande vers son site Web où le public peut avoir accès aux renseignements sur l'éventail des salaires, les avantages et les indemnités de déplacement.

(« la réponse »)

6. Dans sa plainte, l'auteur de la demande faisait référence aux alinéas 21(3)f) (*renseignements liés au travail d'un cadre ou d'un employé d'un organisme public*) et 21(3)g) (*modalités d'un contrat visant la fourniture de biens ou de services à un organisme public*) de la *Loi* pour s'opposer au refus de l'Université et faire valoir qu'elle n'a pas tenu compte de ces dispositions l'enjoignant de communiquer les renseignements demandés.

(la « plainte »)

## ENQUÊTE

7. L'Université nous a fourni copie des documents pertinents pour notre enquête, soit les contrats de travail et leurs ententes de renouvellement pour tous les recteurs qui ont exercé leurs fonctions entre 2004-2005 et 2011-2012. Nous avons examiné ces documents et les dispositions applicables de la *Loi*, ainsi que les résultats de nos recherches sur la divulgation des contrats des recteurs d'université dans d'autres provinces canadiennes.
8. Comme dans le cas de toute plainte faisant l'objet d'une enquête du Commissariat, nous avons d'abord tenté d'en arriver à un règlement informel. Le processus de règlement informel n'est pas une médiation; il permet plutôt aux organismes publics et au grand public de mieux comprendre ce dossier législatif et de veiller à ce que toute personne qui veut avoir accès à des renseignements (c'est-à-dire l'auteur d'une demande) reçoive bien les renseignements auxquels elle a droit en vertu de la *Loi*. (*Remarque* : Une description complète des étapes du processus de règlement informel de la Commissaire est accessible sur notre site Web au <http://info-priv-nb.ca/>.)
9. Dans la présente affaire, nous n'avons pu convaincre l'Université que son refus de communiquer les renseignements demandés contrevenait à la *Loi*, c'est-à-dire qu'il lui faudrait communiquer les contrats de travail des recteurs avec seulement des suppressions mineures visant à protéger certains renseignements personnels de nature délicate. Nous faisons donc rapport de nos conclusions et formulons une recommandation sur les renseignements qu'il faudrait communiquer à l'auteur de la demande.

## LOI ET ANALYSE

### Transparence et contrats de travail du secteur public

10. Un des principes fondamentaux de la *Loi* consiste à favoriser la transparence et la responsabilité dans la conduite des activités publiques des organismes publics, puisque ceux-ci doivent rendre compte au public de la façon dont ils utilisent les fonds du Trésor public. Un élément clé de la conduite des activités des organismes publics est la façon dont ils rémunèrent leurs employés et leurs cadres. À ce chapitre, la *Loi* oblige les organismes publics à communiquer avec transparence et responsabilité et à rendre accessible au public la façon dont ils utilisent l'argent des contribuables pour verser les salaires et accorder les avantages.
11. Bien que les contrats de travail du secteur privé soient considérés comme hautement confidentiels et de nature concurrentielle, ces considérations ne s'appliquent pas au secteur public.
12. Nous reconnaissons que les renseignements entourant le travail d'une personne sont directement compris dans la notion de « renseignements personnels » définie dans l'article 1 de la *Loi*, et qu'un contrat de travail contient habituellement des renseignements personnels sur la personne embauchée, dont son salaire exact, les tâches et les responsabilités associées à son poste, ainsi que ses avantages comme l'admissibilité à un régime de pension, les assurances maladie et dentaire, les vacances, les congés de maladie, etc. Par contre, la partie 2 de la *Loi* présente les règles qui encadrent la communication des renseignements personnels dans un contexte de demande d'accès à l'information. L'article 21 en particulier énonce le principe que la communication de renseignements personnels peut constituer une atteinte injustifiée à la vie privée de la personne concernée.
13. L'article 21 est effectivement utile en énonçant respectivement aux paragraphes 21(2) et 21(3) des lignes directrices quant aux divers types de renseignements dont la communication est réputée constituer ou non une atteinte injustifiée à la vie privée. À cet égard, le paragraphe 21(2) définit les éléments associés au travail et aux antécédents financiers d'une personne dont la communication constituerait une atteinte injustifiée à sa vie privée :

21(2) Est réputée constituer une atteinte injustifiée à la vie privée d'un tiers la communication de renseignements personnels qui le concernent dans les cas suivants :

[...]

e) les renseignements personnels ont trait aux antécédents professionnels ou scolaires [...]

[...]

g) les renseignements personnels précisent la source de revenu du tiers ou sa situation, ses activités ou ses antécédents financiers [...]

14. Toutefois, ce qui pèse plus lourdement dans la présente affaire, c'est que la question de divulguer ou non ce type de renseignements ne relève pas uniquement des paragraphes 21(1) ou 21(2). En fait, un organisme public doit également tenir compte du paragraphe 21(3) qui prévoit des exceptions aux exceptions, et rend obligatoire la communication de certains types de renseignements personnels que la *Loi ne considère pas comme une atteinte injustifiée à la vie privée*. Parmi ceux-ci, mentionnons :

21(3) Malgré le paragraphe (2), la communication de renseignements personnels ne constitue pas une atteinte injustifiée à la vie privée d'un tiers dans les cas suivants :

[...]

f) les renseignements portent sur la classification, l'éventail des salaires, les avantages, les attributions ou les indemnités de déplacement du tiers à titre :

(i) de cadre ou d'employé d'un organisme public...

[...]

h) la communication révèle des renseignements au sujet d'un avantage financier facultatif qu'un organisme public a accordé au tiers, y compris l'octroi d'une licence ou d'un permis [...]

15. Il importe de souligner que le paragraphe 21(3) s'applique « malgré le paragraphe (2) », ce qui signifie que, si une disposition du paragraphe 21(2) considère comme une atteinte injustifiée à la vie privée la communication de certains renseignements personnels, ceux-ci ne seront pas protégés si la *Loi* en dispose autrement aux termes du paragraphe 21(3).
16. C'est pour cette raison que, même si la plupart des contrats de travail du secteur public en contiennent beaucoup, très peu de renseignements personnels appartiennent au type faisant l'objet d'une protection contre la communication, du fait que ces employés sont rémunérés à même le Trésor public. L'accès à ces renseignements personnels en

vertu de l'alinéa 21(3)f) et dans certains cas de l'alinéa 21(3)h) n'est donc pas considéré comme une atteinte injustifiée à la vie privée.

17. Nous constatons qu'il n'est pas permis de divulguer le montant exact du salaire, l'adresse résidentielle, ni les coordonnées personnelles de l'employé sans son consentement. Par contre, il est obligatoire de divulguer l'échelle salariale, les fonctions et responsabilités de l'emploi, ainsi que les avantages qui y sont associés.
18. À cette fin, l'Université a déjà entrepris de mieux informer le public sur la façon dont elle rémunère son corps enseignant et les membres de son personnel, par une mise à jour de son site Web sur lequel figurent désormais l'éventail des salaires depuis 2004, ainsi que le montant des indemnités de déplacement pour l'exercice 2012-2013.
19. Selon nous, les contrats de travail des recteurs contiennent des renseignements de même nature, et ils devraient également être accessibles au public dans l'esprit d'ouverture et de transparence requis par la *Loi*.

### ***Nature des renseignements figurant dans les contrats***

20. Dans cette affaire, les contrats de travail des deux recteurs de l'Université visaient à établir les modalités régissant la relation de travail. Même si les contrats ne sont pas identiques, ils contiennent des dispositions similaires. Par exemple :
  - Durée du contrat : date d'entrée en fonction, date d'expiration et conditions de renouvellement
  - Fonctions du poste, et chaire de professeur dans une faculté en particulier
  - Processus d'évaluation du rendement
  - Rémunération
    - Montant exact du salaire et processus de révision du salaire
    - Conditions relatives aux primes de rendement discrétionnaire
    - Avantages
      - Avantages habituels aux membres du corps professoral, assurance-vie
      - Allocation automobile
      - Remboursement des frais de déplacement et de représentation engagés pour le recteur et sa conjointe dans le cadre de ses fonctions, frais de déménagement, indemnité pour le maintien d'une résidence dans une autre ville, etc.
      - Utilisation de la résidence Cranewood

- Montant pour les congés annuels, les congés sabbatiques ou administratifs, et pour les allocations de recherche
- Cotisations à un régime de retraite ou admissibilité à un régime de pension
- Modalités générales
  - Cessation d'emploi sans préavis ou rémunération forfaitaire pour motif valable
  - Clause de droit applicable, de règlement des différends, d'accord global, etc.

### ***Renseignements personnels***

21. Les contrats de cette nature contiennent en grande partie des renseignements personnels sur les deux recteurs de l'Université. Ainsi, la question clé est de savoir si la communication de la totalité ou d'une partie de ces renseignements personnels peut constituer une atteinte injustifiée à la vie privée aux termes de l'article 21 de la *Loi*.
22. L'Université était en droit de s'inspirer du paragraphe 21(2) de la *Loi*, qui sert de guide pour déterminer dans quels cas la communication des renseignements personnels d'un tiers peut constituer une atteinte injustifiée à la vie privée. Par contre, elle n'a pas tenu compte comme il se doit du paragraphe 21(3), lequel indique que la communication de certains types de renseignements ne constitue pas une atteinte injustifiée à la vie privée.
23. Les contrats d'emploi se rapportent clairement aux antécédents d'emplois de la personne et ils décrivent sa source de revenus et sa situation financière mais, en vertu du paragraphe 21(3), la *disposition déterminative*, la divulgation de ces renseignements est obligatoire et n'est pas considérée comme une atteinte à la vie privée. À cet égard, n'est pas protégée la communication des renseignements qui portent sur « la classification, l'éventail des salaires, les avantages, les attributions ou les indemnités de déplacement » d'un employé d'un organisme public [sous-alinéa 21(3)f)(i)]. Nous comprenons que l'Université a tenu compte de toutes ces dispositions en prenant la décision de refuser l'accès aux contrats de travail dans leur totalité, mais nous jugeons qu'elle a mal interprété l'alinéa 21(3)f) en persistant à refuser l'accès aux renseignements.

### ***Renseignements liés au travail de cadres et d'employés d'organismes publics***

24. L'alinéa 21(3)f) prévoit ce qui suit :

21(3) Malgré le paragraphe (2), la communication de renseignements personnels ne constitue pas une atteinte injustifiée à la vie privée d'un tiers dans les cas suivants :

[...]

f) les renseignements portent sur la classification, l'éventail des salaires, les avantages, les attributions ou les indemnités de déplacement du tiers à titre :

(i) de cadre ou d'employé d'un organisme public [...]

25. La formulation de cette disposition est intentionnellement vaste afin d'inclure les renseignements portant sur divers aspects du travail d'une personne au sein d'un organisme public. En font partie les renseignements sur la classification, l'éventail des salaires, les avantages, les attributions ou les indemnités de déplacement de la personne.
26. Dans la présente affaire, les contrats de travail se rapportent aux tâches du recteur et énoncent les principes généraux en vertu desquels il devra exercer ses activités, y compris son pouvoir de gérer et de diriger les activités commerciales et les affaires internes de l'Université. Ces contrats prévoient que les recteurs doivent consacrer entièrement leur temps et leur attention à ces activités, et qu'ils seront sujets à des évaluations de rendement. Sont également prévues certaines restrictions relatives aux activités externes qui pourraient les placer en situation de conflit d'intérêts ou qui pourraient avoir des répercussions négatives sur leur capacité à accomplir leurs fonctions, soit les tâches et responsabilités propres au poste qu'ils occupent.
27. Autrement dit, toutes les clauses du contrat concernent les responsabilités professionnelles du recteur en tant qu'employé de l'Université. Ces renseignements sont donc directement visés par la disposition déterminative qui se trouve à l'alinéa 21(3)f) et devraient être communiqués.

### « Avantages »

28. Au chapitre des avantages accordés au recteur, nous constatons que la définition du terme « avantages » ne se trouve pas dans la *Loi*, mais qu'une autre disposition déterminative s'applique aux avantages que l'on attribue habituellement à des tiers. Il s'agit de l'alinéa 21(3)h), qui porte sur l'obligation de communiquer les avantages de nature financière qu'un organisme public accorde à un tiers :

21(3) Malgré le paragraphe (2), la communication de renseignements personnels ne constitue pas une atteinte injustifiée à la vie privée d'un tiers dans les cas suivants :

[...]

h) la communication révèle des renseignements au sujet d'un avantage financier facultatif qu'un organisme public a accordé au tiers [...]

29. Encore une fois, cette disposition cadre directement avec l'intention de la loi visant à rendre publics certains renseignements personnels touchant un tiers, lorsque ceux-ci se rapportent à des versements pris à même le Trésor public. Les « avantages financiers facultatifs » sont ceux que les parties négocient et conviennent ensemble, étant donné que les contrats de service ou de travail comme celui-ci n'accordent pas les mêmes avantages dans tous les cas.
30. Nos recherches sur cet aspect ont révélé que les autres provinces du Canada ont interprété le terme « avantages » dans les dispositions similaires de leurs lois déterminant l'accès à l'information. Le Commissariat à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario a publié un certain nombre de décisions à ce sujet, dont l'ordonnance M-23, dans laquelle l'ancien commissaire affirme :

[Traduction] [...] je pense qu'il est fidèle à l'intention de l'alinéa 14(4)a) et aux objets de la *Loi* que les « avantages » soient interprétés au sens large. À mon avis, le terme « avantages », tel que mentionné à l'alinéa 14(4)a), représente des droits qu'un cadre ou un employé reçoit pour être à l'emploi de cet établissement. En règle générale, ces droits s'ajoutent à un salaire de base. Ils comptent les prestations liées aux assurances, comme l'assurance vie, l'assurance maladie, l'assurance hospitalisation, l'assurance dentaire et l'assurance invalidité. Ils comprennent également les congés de maladie, les vacances, les congés autorisés, les indemnités de départ ainsi que les prestations consécutives au décès et les prestations de pension. De plus, le terme « avantages » inclut un droit de remboursement par l'établissement à titre d'indemnité de déplacement.

31. L'ancien Commissaire a jugé qu'au sens de la loi, la communication des dispositions d'un contrat de travail de ce type ne constitue pas une atteinte injustifiée à la vie privée. Nous sommes d'accord avec l'approche visant à définir les « avantages » de façon large, surtout que les alinéas 21(3)f) et h) servent tous deux de dérogations aux renseignements personnels autrement protégés.
32. Ces dérogations montrent la fermeté de l'intention de promouvoir la transparence et la responsabilité des organismes publics quant au mode de rémunération de leurs employés, et aux droits et avantages liés à leur poste.

33. Pour appliquer les dispositions déterminatives des alinéas 21(3)f) et h) de la *Loi* ainsi que la large définition donnée au terme « avantages » des contrats de travail dans le présent cas, nous estimons qu'un grand nombre de dispositions contiennent des renseignements qui indiquent expressément les avantages accordés à la personne occupant le poste de recteur :
- Avantages habituels aux membres du corps professoral, assurance-vie
  - Allocation automobile
  - Remboursement des frais de déplacement et de représentation engagés pour le recteur et sa conjointe dans le cadre de ses fonctions, frais de déménagement, indemnité pour le maintien d'une résidence dans une autre ville, etc.
  - Utilisation de la résidence Cranewood
  - Montant pour les congés annuels, les congés sabbatiques ou administratifs, et pour les allocations de recherche
  - Cotisations à un régime de retraite ou admissibilité à un régime de pension
34. Ces dispositions constituent des renseignements touchant les avantages du recteur en tant qu'employé de l'Université et, donc, d'un organisme public. Comme ils sont inclus dans la signification du terme « avantages » de la *Loi*, nous estimons que ces renseignements devraient être communiqués.
35. De plus, nous soulignons que la lettre de renouvellement du mandat du recteur, datée du 23 avril 2010, indique que son régime de pensions était en cours de révision et pouvait faire l'objet de discussions et d'entente pour avis ultérieur. Pour assurer la communication complète des renseignements pertinents sur le droit à pension du recteur, nous estimons que ces renseignements devraient aussi être communiqués.

### ***Cluses types***

36. Dans la présente affaire, les contrats de travail comprennent également plusieurs clauses types ou générales, soit une clause de confidentialité expliquant que l'entente peut être résiliée pour motif valable, sans avis ni rémunération forfaitaire, ainsi que d'autres clauses générales concernant le contrat lui-même, comme la loi applicable, le règlement des conflits, l'intégralité du contrat, etc. Il s'agit de clauses contractuelles types. Elles ne contiennent aucun renseignement personnel sur l'ancien recteur ou sur celui en poste, et ne peuvent donc être protégées en vertu de l'article 21. Nous estimons que ces renseignements devraient eux aussi être communiqués.

***Renseignements connus du public ou accessibles au public***

37. Nous constatons en outre que certains renseignements figurant aux contrats de travail étaient déjà connus du public ou accessibles à celui-ci. Par exemple, sont de notoriété publique l'identité des deux personnes qui ont occupé le poste de recteur de l'Université, les dates et la durée de leur mandat respectif, et le fait que l'un d'eux occupe en même temps un poste de professeur à temps plein. Nous savons de surcroît que l'Université rembourse certaines dépenses du recteur, comme celles liées à ses déplacements, puisqu'elle a publié sur son site Web tous les montants qu'elle a versés à ce poste depuis 2004. Par conséquent, la communication de renseignements déjà connus du public et auxquels il peut avoir accès ne peut être considérée comme une atteinte injustifiée à la vie privée. Nous estimons qu'il n'était pas légitime de refuser l'accès à ces renseignements, et qu'ils doivent être communiqués.

***Renseignements personnels auxquels il est légitime de refuser l'accès***

38. Pour ce qui est du salaire exact versé à chaque recteur, il s'agit d'un renseignement personnel protégé qui ne peut être communiqué qu'avec leur consentement. Par conséquent, en vertu de l'alinéa 21(2)g), le refus dans la présente affaire de communiquer le salaire exact était légitime.
39. Dans le même ordre d'idées, l'annexe du contrat de 2006 décrit les prestations de pension et l'allocation de retraite du recteur. Nous constatons qu'il est possible de connaître le salaire exact du recteur en se servant du montant exact de son allocation de retraite figurant dans le tableau et de la formule de calcul de cette allocation. Comme ce procédé révèle les renseignements personnels qui sont protégés par l'alinéa 21(2)g), nous estimons que le refus de communiquer la formule de calcul de l'allocation de retraite est légitime pour protéger la confidentialité du salaire exact du recteur.
40. Nous estimons que le reste du contrat de travail du recteur a été refusé injustement aux termes de la *Loi* et aurait dû être fourni à l'auteur de la demande.

***Jurisprudence dans les autres provinces du Canada***

41. Dans le cadre de nos recherches sur la question de la communication des contrats de travail, nous nous sommes penchés sur la situation des autres provinces canadiennes afin de savoir si, quelque part ailleurs, le public peut avoir accès à ce type de

renseignements. Nous avons trouvé une affaire touchant directement cette question : il a été ordonné de communiquer intégralement le contrat de travail du recteur de l'Université McMaster (ordonnance PO-2641, 2008; CanLII 4966 [CIPP ON]) au motif que, selon la loi sur l'accès à l'information en vigueur dans cette province et pour des raisons similaires à celles décrites ci-dessus, aucun élément de cette entente n'était protégé à titre de renseignement personnel.

42. Dans le cadre de notre recherche, nous avons jeté un œil aux sites Web d'autres universités canadiennes pour découvrir que, partout au pays, plusieurs ont publié intégralement le contrat de travail de leur recteur. Par exemple :
- L'Université Memorial, à Terre-Neuve-et-Labrador
  - L'Université d'Ottawa
  - L'Université de la Saskatchewan
  - L'Université de Regina
  - L'Université de Calgary
43. Ces universités ont pris des mesures pour s'assurer de rendre les contrats de travail de leurs recteurs facilement accessibles au public, dans la foulée de leurs efforts visant à améliorer la transparence de l'administration de leurs activités et du mode de rémunération de leur principal dirigeant.

## RECOMMANDATION

44. À la lumière de tout ce qui précède, nous recommandons qu'en vertu du paragraphe 73(1) de la *Loi*, l'Université communique en totalité à l'auteur de la demande le contrat de travail du recteur, sauf le montant exact de son salaire ainsi que les renseignements concernant le versement de son allocation de retraite qui permettraient de connaître le salaire exact de l'actuel recteur.

Fait à Fredericton (Nouveau-Brunswick), ce \_\_\_\_ jour d'avril 2014.

---

Anne E. Bertrand, c.r.  
Commissaire à l'accès à l'information et à la protection de la vie privée