

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 : 2015-2316-AP-1261

Date : Le 28 janvier 2016

*« Affaire concernant le refus de communiquer des renseignements sur la facturation de l'Assurance-maladie avec le nom des médecins »*

## INTRODUCTION

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*, LN-B., ch. R-10.6 (la « *Loi* ») et fait suite à la plainte que l'auteur a la demande a déposée pour demander à la Commissaire de mener une enquête sur l'affaire.
2. Le 12 janvier 2015, l'auteur de la demande a présenté une demande d'information en vue d'obtenir « la ventilation de tous les paiements à des particuliers, à des partenariats ou à des personnes morales ayant reçu une partie des 316 001 382 \$ versés à titre de rémunération à l'acte ». [traduction] Le montant indiqué ci-dessus figure dans les comptes publics de la province à titre de somme totale des versements effectués par le régime d'assurance-maladie du Nouveau-Brunswick pour l'exercice 2013-2014. Dans sa demande, l'auteur de la demande cherchait à savoir pourquoi la ventilation de ce montant n'est pas rendue publique, étant donné que sont publiés les échelles salariales de tous les employés provinciaux qui gagnent plus de 60 000 \$, de même que le montant exact des paiements versés à tous les fournisseurs externes.
3. Par lettre datée du 23 janvier 2015, le Ministère accordait un accès partiel aux renseignements demandés, en y joignant un tableau détaillé de toutes les sommes versées à tous les médecins. Le Ministère a expliqué que la demande était refusée en partie, conformément aux dispositions relatives à la confidentialité énoncées à l'article 8 de la *Loi sur le paiement des services médicaux* et aux restrictions sur l'utilisation et la communication de renseignements personnels énoncées à la section B de la *Loi*. Le nom de chaque médecin a été protégé, en conformité avec les dispositions de ces deux lois concernant le respect de la vie privée et de la confidentialité, et les catégories de médecins comptant au plus cinq praticiens ont été regroupées pour les mêmes raisons.
4. Insatisfait de la réponse reçue, l'auteur de la demande a déposé une plainte auprès du Commissariat le 16 février 2015. Lorsqu'il a déposé sa plainte, l'auteur de la demande a contesté le recours par le Ministère aux dispositions relatives à la confidentialité de la *Loi sur le paiement des services médicaux* comme motif pour refuser l'accès, et demandait quelle disposition de la *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée* pourrait servir à protéger le nom des médecins dans ce contexte. L'auteur de la demande a déclaré que le refus de communiquer les noms des médecins dans ce contexte était incompatible avec la communication proactive des échelles salariales des employés salariés et de la somme totale des paiements versés à des fournisseurs externes.

## CONTEXTE

5. La question de savoir s'il faut communiquer le nom des médecins qui reçoivent des versements du système public d'assurance-santé est un problème bien connu au Nouveau-Brunswick.
6. Cette question n'est pas soulevée uniquement au Nouveau-Brunswick, mais suscite aussi la controverse dans d'autres provinces. Bien que la Colombie-Britannique et le Manitoba aient communiqué pendant des années le nom des médecins avec les renseignements sur la facturation, d'autres provinces ont adopté une approche différente et ne communiquent pas le nom de médecins dans ce contexte, au motif qu'il s'agirait d'une atteinte injustifiée à leur vie privée (la Nouvelle-Écosse et l'Ontario, par exemple).
7. Jusqu'à tout récemment, la pratique proactive du Ministère à l'égard des renseignements sur les paiements d'assurance-maladie consistait à publier dans les comptes publics de la province la somme globale versée chaque année aux médecins dans le cadre du système d'assurance-maladie. Si une demande visait des renseignements plus précis sur les montants facturés à l'Assurance-maladie et sur les paiements effectués, le Ministère fournissait une ventilation des sommes versées à chaque médecin, sans révéler leur nom. C'est cette même approche que le Ministère a suivie pour répondre à l'auteur de la demande dans la présente affaire.
8. L'approche du Ministère reposait sur sa compréhension qu'il ne pouvait légitimement communiquer d'autres renseignements susceptibles d'identifier publiquement chaque médecin sans une autorisation expresse de le faire qui soit prescrite par la *Loi sur le paiement des services médicaux*, par laquelle est régi le système d'assurance-maladie de la province.
9. En 2012, le Vérificateur général du Nouveau-Brunswick a procédé à une vérification des paiements effectués sous le régime de l'assurance-maladie, et elle a publié un rapport des conclusions à ce sujet. Au chapitre 2, le Vérificateur général annonçait dans une de ses principales constatations que la divulgation publique de la rémunération des médecins était incomplète et trompeuse. Elle a donc adressé au Ministère la recommandation suivante :

Comme le gouvernement le fait pour la rémunération des employés et les paiements aux fournisseurs, et pour améliorer la reddition de comptes, nous recommandons que le ministère présente dans des rapports destinés au public la rémunération totale de chaque médecin, peu importe la méthode de rémunération – paiements à l'acte, salaire, paiements à la vacation ou autres modes de rémunération.

10. À cette époque, le Ministère a fait connaître au Vérificateur général une opinion juridique selon laquelle, en vertu de l'article 8 de la *Loi sur le paiement des services médicaux*, il ne pouvait légitimement publier la rémunération à l'acte perçue par les médecins, ajoutant qu'il faudrait que la loi soit modifiée pour qu'il puisse publier les renseignements sur la facturation des médecins.
11. Depuis ce temps, des modifications à la *Loi sur le paiement des services médicaux* ont été proposées le 28 mai 2015 et sont entrées en vigueur le 5 juin 2015. Par ces modifications ont été ajoutés deux nouveaux alinéas au paragraphe 8(1), dont l'alinéa g.2).
12. Par souci de clarté, voici le texte du paragraphe 8(1) avec les récentes modifications :

8(1) Chaque personne chargée de l'application de la présente loi est tenue au secret relativement à toutes les questions dont elle prend connaissance au cours de son travail et elle ne peut communiquer un renseignement recueilli au cours de son travail, sauf

- a) pour un objet se rapportant à l'application de la présente loi ou dans les cas que prescrit la loi,
  - a.1) comme il est requis à l'article 11.1 de la *Loi sur les services à la famille*,
  - b) à un médecin ou à un chirurgien bucco-dentaire et maxillo-facial, pour tout objet concernant des services assurés qu'il a fournis;
  - c) à la demande de la personne concernée ou avec sa permission écrite,
  - d) s'il s'agit de renseignements concernant des services assurés qu'une personne admissible a reçus; ceux-ci peuvent être communiqués à un médecin ou à un chirurgien bucco-dentaire et maxillo-facial si la personne admissible est un patient du médecin ou du chirurgien bucco-dentaire et maxillo-facial, selon le cas,
    - d.1) s'il s'agit de renseignements; ceux-ci peuvent être communiqués au Collège des médecins et chirurgiens du Nouveau-Brunswick aux fins de réglementation aussi bien de la qualité des services professionnels que fournissent les médecins membres de cet organisme que des normes régissant ces services, et notamment aux fins d'enquête;
  - e) s'il s'agit de renseignements médicaux non identificateurs,

f) s'il s'agit de renseignements personnels non médicaux; ceux-ci peuvent être communiqués à d'autres ministères, agences et commissions désignés

en vertu du paragraphe (2) aux fins de la planification des services, de la recherche dans le domaine de la santé et d'études épidémiologiques,

f.1) s'il s'agit de renseignements concernant la facturation d'un médecin ou d'un chirurgien bucco-dentaire et maxillo-facial pour la fourniture de services assurés; ceux-ci peuvent être communiqués aux fins de la prestation efficace des services de santé à une régie régionale de la santé selon la définition que donne de ce terme la Loi sur les régies régionales de la santé;

g) s'il s'agit de renseignements concernant l'immatriculation d'un médecin; ceux-ci peuvent être communiqués à la Société médicale du Nouveau-Brunswick et au Collège des médecins et chirurgiens du Nouveau-Brunswick,

g.01) s'il s'agit de renseignements personnels concernant un médecin; ceux-ci peuvent être communiqués :

(i) à un mandataire de l'autorité provinciale aux fins d'administration des programmes au profit des médecins que prévoit la convention visée au paragraphe 4.1(1),

(ii) à la Société médicale du Nouveau-Brunswick aux fins de négociation de la convention visée au paragraphe 4.1(1);

g.1) s'il s'agit de renseignements concernant l'immatriculation d'un chirurgien bucco-dentaire et maxillo-facial; ceux-ci peuvent être communiqués à la Société dentaire du Nouveau-Brunswick;

g.2) s'il s'agit de renseignements concernant la rémunération d'un médecin ou d'un chirurgien bucco-dentaire et maxillo-facial pour la fourniture de services assurés; ceux-ci peuvent être communiqués aux fins de présentation de rapports destinés au public;

h) dans le cas suivant : des renseignements peuvent être communiqués par l'autorité provinciale, alors qu'elle agit en tant que ministre, pour permettre au ministre d'accomplir ses devoirs statutaires en vertu de toute loi;

h.1) Abrogé : 2013, ch. 46, art. 1

i) dans le cas suivant : des renseignements peuvent être communiqués à un employé du ministère de la Santé qui est chargé d'un devoir statutaire afin d'accomplir ce devoir statutaire.

(Les modifications apportées en 2015 sont soulignées.)

13. Nous nous sommes réjouis de constater que les modifications permettraient de rendre public un plus grand nombre de renseignements sur la rémunération des médecins par le régime d'assurance-maladie, ce qui témoigne de l'engagement du Ministère d'afficher avec ouverture et transparence son utilisation des deniers publics.
14. Nous devons signaler que notre enquête était menée pendant un débat parallèle qui perdurait entre le Ministère et les médecins du Nouveau-Brunswick et qui portait sur la communication imminente de détails additionnels sur la facturation à l'Assurance-maladie par les médecins. D'après le débat public relayé par les médias, les médecins ont exprimé de vives inquiétudes quant aux répercussions que pourrait avoir sur leur vie privée la publication de détails additionnels entourant aussi bien leurs sources de revenus que le fonctionnement de leur pratique professionnelle en tant qu'entreprise.
15. De notre point de vue, nous reconnaissons que la plus grande transparence du Ministère pourrait avoir des conséquences directes sur la vie privée des médecins, pour la simple raison que la source de revenus d'un particulier est considérée comme un renseignement personnel. D'autre part, on demande un peu partout aux gouvernements de fournir plus de précisions, et non pas moins, sur leur utilisation de l'argent que les contribuables ont durement gagné, y compris par le secteur public des soins de santé, une des principales dépenses du gouvernement de la province. Plus important encore, cette demande reflète chez les gouvernements une tendance, même si elle n'est pas exempte de controverses, de mieux informer leurs citoyens sur l'utilisation des fonds investis dans les soins de santé.
16. À la lumière de ce qui précède, il nous incombait dans cette enquête d'assurer le juste équilibre entre deux intérêts concurrents : la transparence dans les dépenses du secteur public des soins de santé par rapport aux droits de l'auteur de la demande d'avoir accès aux renseignements visés, et les droits des médecins à la protection de leur vie privée qu'il faut préserver, à moins qu'il n'existe un droit légitime de communiquer des renseignements personnels autrement protégés.
17. Même si le gouvernement était bien conscient de la nécessité d'améliorer sa transparence et de fournir plus de détails au public sur la facturation des médecins à l'Assurance-maladie, il devait également s'assurer d'avoir le pouvoir légal d'agir ainsi. Ce facteur, ainsi que l'opinion juridique que le Ministère a reçue sur cette question en particulier, a mené à l'adoption de modifications précises à la *Loi sur le paiement des services médicaux*. Ces modifications visaient à conférer au Ministère le pouvoir

explicite de communiquer, en vue de leur divulgation publique, la rémunération perçue par les médecins pour leurs services admissibles au régime d'assurance-maladie. En agissant de la sorte, le Ministère voulait également signaler aux médecins que le gouvernement se dirigeait vers un accroissement de la communication au public.

18. Notre enquête ne nous permettait pas d'écarter les motifs pour lesquels le Ministère a invité son gouvernement à adopter des modifications précises à la *Loi sur le paiement des services médicaux* afin d'assurer au Ministère le pouvoir légal de rendre publics des renseignements plus détaillés sur la facturation à l'Assurance-maladie, y compris les noms des médecins concernés. Ce procédé donnait aux médecins qui pratiquent au Nouveau-Brunswick le préavis nécessaire pour que puisse être instaurée cette nouvelle norme de communication dans l'avenir.
19. À la lumière de tout ce qui précède, nous avons fait enquête sur la récente plainte.

### ***Renseignements communiqués à l'auteur de la demande***

20. Comme nous cherchions à résoudre la question de manière informelle, à la satisfaction des deux parties et conformément aux droits et aux obligations établis dans la *Loi*, nous avons tenu de bonnes discussions avec les responsables du Ministère, examiné tous les éléments de la demande, et obtenu du Ministère des précisions sur sa façon de traiter la demande, notamment les motifs pour lesquels il estimait ne pouvoir légitimement communiquer le nom des médecins avec les détails de leur facturation respective à l'Assurance-maladie.
21. Nous avons appris que le système d'aide à la prise de décision de l'Assurance-maladie est une base de données que le Ministère gère et utilise pour traiter tous les paiements effectués dans le cadre du système provincial d'assurance-maladie, et pour en faire le suivi. C'est un système automatisé, configuré pour produire des rapports en fonction des données saisies dans le système (le personnel de l'Assurance-maladie saisit les données en continu, y compris lorsque des demandes de paiement sont reçues). Par ce système, le Ministère peut produire un rapport de toutes les sommes versées aux médecins (y compris ceux qui sont salariés ou qui exercent en pratique privée) dans le cadre du régime d'assurance-maladie pour l'exercice 2013-2014.
22. Dans la présente affaire, le Ministère a fourni à l'auteur de la demande un rapport intitulé [traduction] « Paiements consolidés de l'assurance-maladie aux médecins du Nouveau-Brunswick, par spécialité », lequel décrit les paiements effectués sous le régime d'assurance-maladie à chaque médecin praticien (y compris les médecins

salariés et de pratique privée) dans la province pour l'exercice 2013-2014. Le rapport indique les sommes totales versées à chaque médecin praticien (sans mentionner leur nom) dans les catégories suivantes :

Spécialité	Rémunération à l'acte	Salaire (et avantages sociaux)	Rémunération à la vacation et autres	Ajustements	Total des paiements
------------	-----------------------	--------------------------------	--------------------------------------	-------------	---------------------

23. Avec ce rapport, le Ministère a également fourni un document étoffé de notes explicatives sur les descriptions essentielles des colonnes mentionnées ci-dessus (rémunération à l'acte, salaires et avantages, etc.) et les types de paiement inclus dans ces montants; toutefois, le Ministère n'a pas expliqué la corrélation entre ces données et le montant de 316 001 382 \$ qui figure dans les comptes publics de 2013-2014.
24. Sur ce point, les représentants du Ministère nous ont expliqué que le montant qui figure dans les comptes publics constitue un total combiné de tous les montants versés aux médecins (salariés ou non) sous le régime d'assurance-maladie, et comprend la rémunération à l'acte, les salaires versés aux médecins et les autres avantages offerts par le régime. De plus, le Ministère a expliqué que les renseignements fournis à l'auteur de la demande comprenaient les montants apparaissant à la colonne « Rémunération à la vacation et autres », lesquels n'ont pas été versés directement aux médecins, mais plutôt à une régie régionale de la santé ou à la Société médicale du Nouveau-Brunswick. Ces montants étaient comptabilisés autrement et affectés à un poste distinct dans le rapport des comptes publics.
25. Nous avons constaté que, dans sa réponse, le Ministère n'a pas expliqué ces détails clairement, et sur ce point nous pouvons comprendre que les renseignements fournis à l'auteur de la demande prêtaient quelque peu à confusion.
26. L'auteur de la demande se souciait particulièrement du fait que les médecins ayant reçu des paiements du régime d'assurance-maladie n'étaient pas identifiés dans les renseignements fournis, ou l'étaient uniquement par leur domaine de spécialisation (p. ex. anatomie pathologique, pratique générale, etc.), aux côtés des sommes versées pour chacune des colonnes ci-dessus. Aussi, n'était pas indiquée une spécialisation particulière qui comptait cinq médecins ou moins ayant reçu des versements du régime d'assurance-maladie au cours de cet exercice; la mention qui figurait alors était « spécialité supprimée » avec les données sur le paiement correspondant.



27. Lorsque nous avons fourni au Ministère notre évaluation initiale concernant la communication du nom des médecins associés à la facturation à l'Assurance-maladie, nous l'avons invité à reconsidérer sa réponse. À son crédit, le Ministère a soigneusement examiné nos constatations, mais il a persisté dans son opinion que la loi ne l'autorisait pas à communiquer le nom des médecins avec les renseignements sur la facturation pour l'exercice 2013-2014 (comme le voulait l'auteur de la demande) parce que les modifications à la *Loi sur le paiement des services médicaux* n'étaient entrées en vigueur qu'en juin 2015. Le Ministère était disposé à communiquer ces renseignements à l'auteur de la demande, lorsqu'ils seront accessibles, pour l'exercice 2014-2015.
28. La pratique antérieure du Ministère consistait à fournir la ventilation des renseignements sur la facturation de chaque médecin à l'Assurance-maladie, mais sans indiquer leur nom, et les médecins actifs dans cette province étaient bien au courant de cette pratique.
29. Compte tenu de tous ces facteurs, et vu les intérêts concurrents en jeu dans cette affaire, nous avons décidé de clore cette enquête avec le présent rapport des conclusions aux termes de l'article 73 de la *Loi*, afin que notre analyse, nos observations et nos conclusions soient rendues publiques.

## LOI ET ANALYSE

### Article 8 de la *Loi sur le paiement des services médicaux* et dispositions qui prévalent

30. Comme il a été indiqué précédemment, la décision du Ministère de refuser l'accès au nom des médecins avec les renseignements sur la facturation à l'Assurance-maladie était fondée sur le paragraphe 8(1) de la *Loi sur le paiement des services médicaux* au motif que, dans ce contexte, le nom des médecins était protégé contre la communication. Telle était l'opinion juridique que le Ministère avait obtenue sur la question, et il se fiait sur cette opinion pour répondre à la demande de l'auteur. Le Ministère craignait que la communication du nom des médecins dans ce contexte puisse constituer une violation de la loi, et c'est pourquoi il n'a pas mentionné leur nom dans la réponse.
31. Le Ministère comprenait son devoir de transparence dans la façon dont le régime d'assurance-maladie rémunère les médecins, ainsi que les exigences de communication prévues par la *Loi*, mais il a quand même soutenu que seuls des amendements à

- l'article 8 de la *Loi sur le paiement des services médicaux* lui permettraient de s'engager dans cette voie.
32. Le Ministère considérait l'article 8 comme une interdiction générale de communiquer les renseignements associés à l'application de cette loi, sous réserve des autorisations expresses décrites aux alinéas *a)* à *i)*. D'après le Ministère, ces autorisations ne permettraient pas expressément de communiquer au public la rémunération des médecins, aux côtés de leurs noms. De plus, le Ministère considérait que la demande visait des renseignements personnels appartenant aux médecins et qui sont également protégés contre la communication par la *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée*.
33. Dans notre évaluation des motifs du Ministère pour refuser l'accès au nom des médecins dans ce contexte, nous avons souligné que la *Loi* est d'application générale et accorde au public un large droit d'accès aux renseignements que détiennent les organismes publics. Ce droit d'accès est assujéti uniquement à des exceptions précises et limitées à la communication qui sont énoncées aux articles 17 à 33. De plus, la *Loi* prévaut par défaut sur toutes les autres lois provinciales, et ce défaut est éclipsé uniquement lorsqu'il est constaté que la *Loi* est incompatible ou entre en conflit avec une autre loi provinciale et que l'autre loi contient une disposition expresse déterminant qu'elle prévaut sur la *Loi* en pareils cas (voir le paragraphe 5(2) de la *Loi*).
34. Cela signifie qu'un organisme public peut invoquer une autre loi pour refuser l'accès uniquement lorsqu'il existe clairement une incompatibilité ou un conflit avec le droit d'accès prévu par la *Loi* et que l'autre loi prévaut de façon explicite pour empêcher l'accès.
35. En l'absence d'incompatibilité ou de conflit entre la *Loi* et une autre loi, la *Loi* continuera de s'appliquer par défaut aux questions d'accès et, pour cette raison, la *Loi* prévaudra et guidera le traitement d'une demande d'accès à l'information dans le sens indiqué tant par les dispositions particulières de la *Loi* que par son esprit et son intention. Ce scénario s'applique sans égard au fait que l'autre loi contient une disposition déterminant qu'elle prévaut. Pour déclencher l'application d'une disposition expresse déterminant qu'une autre loi prévaut, il faut pouvoir conclure à l'existence d'une incompatibilité ou d'un conflit avec la *Loi*.
36. Dans la présente affaire, le Ministère n'a pas invoqué le paragraphe 5(2) ni allégué l'existence d'un conflit ou d'une incompatibilité entre la *Loi* et la *Loi sur le paiement des*

*services médicaux*. Le Ministère a plutôt indiqué dans ses réponses que le nom des médecins était protégé en vertu à la fois de l'article 8 de la *Loi sur le paiement des services médicaux* et des mesures de protection de la vie privée prescrite par la *Loi*. Le Ministère n'a pas conclu à l'existence d'une incompatibilité ou d'un conflit entre ces deux lois, mais plutôt que les deux lois l'empêchaient de communiquer le nom des médecins avec les renseignements sur leur facturation à l'Assurance-maladie. Notre analyse aboutit à des résultats différents.

### **Analyse du paragraphe 8(1) de la *Loi sur le paiement des services médicaux***

37. Nous avons analysé soigneusement le paragraphe 8(1) de la *Loi sur le paiement des services médicaux* et nous avons constaté qu'elle avait pour but principal d'instaurer pour les employés et les cadres une obligation légale d'assurer la confidentialité des renseignements qu'ils obtiennent dans le cadre de leurs fonctions. Les alinéas *a)* à *i)* du paragraphe 8(1) énoncent des exceptions à cette règle générale pour permettre dans certains cas la communication de types particuliers de renseignements.
38. Nous avons observé que l'alinéa 8(1)*g.01*) permet de communiquer les renseignements personnels de praticiens dans deux cas particuliers (l'administration de programmes et la négociation de conventions), lesquels excluent tous deux la communication au public, de sorte que ces dispositions ne s'appliquent pas à la présente affaire.
39. L'alinéa 8(1)*a)* (« pour un objet se rapportant à l'application de la présente loi ou dans les cas que prescrit la loi ») et l'alinéa 8(1)*h)* (« des renseignements peuvent être communiqués par l'autorité provinciale, lorsqu'elle agit en tant que Ministre, pour permettre au Ministre d'accomplir ses devoirs statutaires en vertu de toute loi ») servent d'exception pour permettre la communication de renseignements lorsque l'autorisaient la *Loi sur le paiement des services médicaux* ou toute autre loi; (selon la définition de l'article 1, « autorité provinciale » désigne le Ministre de la Santé et s'entend également des personnes qu'il désigne pour agir en son nom).
40. Le Ministère est un organisme public en vertu de la *Loi* et les renseignements soumis à sa garde ou à sa surveillance en raison de son rôle dans l'application de la *Loi sur le paiement des services médicaux* demeurent assujettis à la *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée*, y compris la possibilité de communiquer ces renseignements en conformité avec la loi.

41. Nous n'avons pas constaté d'incompatibilité ni de conflit entre les dispositions de ces deux lois, et rien au paragraphe 8(1) de la *Loi sur le paiement des services médicaux* n'interdisait la communication des renseignements auxquels la *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée* prévoyait un droit d'accès.
42. À notre avis, le paragraphe 8(1) de la *Loi sur le paiement des services médicaux* autorisait expressément la communication lorsque l'imposait une loi ou la nécessité pour le Ministre de remplir ses obligations légales prescrites par n'importe quelle loi – y compris la *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée*.
43. Par conséquent, nous concluons que, si les renseignements étaient assujettis à l'obligation de communication en vertu de la *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée*, les alinéas 8(1)a) et 8(1)h) de la *Loi sur le paiement des services médicaux* autoriseraient eux aussi cette communication. En outre, il est tout aussi vrai, inversement, que, si les renseignements étaient protégés contre la communication en vertu de la *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée*, les alinéas 8(1)a) et 8(1)h) protégeaient eux aussi ces mêmes renseignements.
44. En résumé, il n'y avait ni incompatibilité ni conflit permettant de déclencher l'application du paragraphe 5(2) de la *Loi* ou de la disposition expresse qui doit prévaloir, énoncée au paragraphe 8(3) de la *Loi sur le paiement des services médicaux*. Cela signifiait que, selon notre interprétation de l'interaction de ces deux lois, dans la présente affaire, la décision du Ministère concernant la communication du nom des médecins avec les détails sur leur facturation respective à l'Assurance-maladie aurait dû être prise intégralement à l'intérieur des paramètres de la Partie 2 de la *Loi*, plutôt que d'être fondée sur ceux de la *Loi sur le paiement des services médicaux*.
45. En fonction de notre analyse, nous avons ensuite cherché à déterminer si la *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée* protégeait contre la communication le nom des médecins ainsi que les détails sur leur facturation respective à l'Assurance-maladie, en raison du souci de protéger leur vie privée.

### **Communication du nom des médecins et *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée***

46. Le Ministère considérait le nom des médecins comme des renseignements personnels dont la protection était justifiée mais, comme nous l'expliquons ci-dessous, il n'a pas

pleinement pris en compte les termes de l'article 21 pour déterminer si la communication de ces noms constituait une atteinte à la vie privée.

47. L'article 21 vise à guider les organismes publics qui veulent divulguer ou protéger les renseignements personnels de tiers contenus dans leurs documents. Font partie de la définition de « renseignements personnels » qui se trouve à l'article 1 le nom d'une personne ainsi que les données sur sa source de revenus ou sa situation, ses activités ou ses antécédents financiers. Pour ce motif, nous concluons que le nom des médecins et les renseignements sur leur facturation respective à l'Assurance-maladie constituent des renseignements personnels.

**Article 21 : Renseignements personnels de tiers**

48. Les règles qui régissent l'accès aux renseignements personnels de tiers se trouvent à l'article 21. Cela dit, l'article 21 ne traite pas tous les renseignements personnels des tiers comme étant protégés en tout temps contre la communication. C'est plutôt lorsque la communication de ces renseignements personnels constituerait une atteinte injustifiée à la vie privée d'une autre personne que l'article 21 les protège.
49. Pour faciliter cette distinction, le paragraphe 21(2) met en évidence les types de renseignements personnels dont la communication est réputée constituer une atteinte injustifiée à la vie privée, tandis que le paragraphe 21(3) indique les cas où la communication de certains types de renseignements personnels n'est pas réputée constituer une atteinte injustifiée à la vie privée. Par exemple, le paragraphe 21(2) fait savoir que la communication de certains types de renseignements personnels, comme l'emploi et le revenu d'une personne, constitue une atteinte injustifiée à la vie privée; cependant, l'analyse ne s'arrête pas là. Le paragraphe 21(3) stipule que, dans certains cas, des renseignements personnels ne peuvent être protégés parce que leur divulgation ne constitue pas une atteinte injustifiée à la vie privée.
50. Dans cette optique, nous avons considéré les paragraphes 21(2) et 21(3) en tant que lignes directrices pour déterminer si la communication du nom des médecins avec les renseignements sur leur facturation respective à l'Assurance-maladie constituait une atteinte injustifiée à leur vie privée.

51. L'alinéa 21(2)g) énonce ce qui suit :

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 :

[...]

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

52. Il est évident que le nom des médecins et les renseignements sur leur facturation respective à l'Assurance-maladie constituent une description de leur source de revenu et fournissent des précisions sur leur situation et leurs activités financières, en ce sens qu'elle révèle des détails sur les montants qu'ils ont perçus en échange de leurs services dans le cadre du système d'assurance-maladie.

53. C'est pourquoi nous nous sommes tournés vers les exceptions qui pourraient être applicables à la communication de renseignements autrement protégés, et avons considéré l'alinéa 21(3)g), qui 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 :

g) la communication révèle les modalités financières ou autres modalités d'un contrat visant la fourniture de biens ou de services à un organisme public ou pour celui-ci [...]

54. Sous le régime de la *Loi sur le paiement des services médicaux*, les médecins praticiens peuvent choisir d'exercer leur profession en conformité avec cette loi et les règlements y afférents. Les médecins admissibles qui exercent ce choix facturent directement le régime d'assurance-maladie pour les services médicaux qu'ils offrent aux patients (le public) ayant le droit de recevoir ces services assurés. Le paiement des services est régi par le paragraphe 4.1(1) de la *Loi sur le paiement des services médicaux* :

4.1(1) L'autorité provinciale, avec l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil, peut conclure une convention avec la Société médicale du Nouveau-Brunswick concernant le paiement pour la prestation de services assurés sur une base d'honoraires à l'acte conformément à un tarif ou à un système de paiement qui offre une contrepartie raisonnable aux médecins.

55. En pratique, nous comprenons que le gouvernement de la province négocie un contrat avec la Société médicale du Nouveau-Brunswick, une association professionnelle qui représente les médecins pour toute question concernant la rémunération à l'acte. Ce contrat précise les montants d'honoraires que les médecins peuvent facturer au régime d'assurance-maladie en échange de leurs services admissibles.
56. On peut affirmer sans se tromper que les médecins qui offrent des services sous le régime provincial d'assurance-maladie et reçoivent des honoraires selon la formule de la rémunération à l'acte doivent, en vertu du contrat, fournir les services assurés au nom du Ministère et, à ce titre, ils sont visés par la disposition déterminative de l'alinéa 21(3)g) ci-dessus. Cette disposition autoriserait la communication de renseignements financiers ou d'autres éléments de leur contrat, y compris le nom des médecins et les détails sur leur facturation respective à l'Assurance-maladie, sans constituer une atteinte injustifiée à la vie privée.
57. Nous sommes conscients que cette analyse pourrait surprendre les médecins de la pratique privée qui, dans le passé, n'ont jamais vu leur facturation à l'Assurance-maladie être rendue publique à un tel point. Comme il est indiqué ci-dessus à partir de reportages présentés par les médias, les médecins estimaient que le fait de rendre publics ces renseignements ne refléterait pas fidèlement l'utilisation de ces revenus dans leur pratique, c'est-à-dire leur affectation aux salaires du personnel, au paiement du loyer, à l'achat de matériel et ainsi de suite. En agissant de la sorte, les médecins expliquaient que ces sommes ne correspondent pas à des salaires fixes.
58. Nous avons déjà constaté des préoccupations similaires chez des tiers qui font affaire avec le gouvernement. En raison de l'entrée en vigueur de la *Loi* en 2010 et des droits d'accès plus étendus qu'elle accorde, des tiers sont maintenant tenus d'accepter que soit communiquée une plus grande partie de leurs renseignements personnels et financiers. Par exemple, les avocats dont les services ont été retenus par le gouvernement de la province pour lui fournir des opinions juridiques ou pour représenter un ministère en justice peuvent s'attendre à voir rendus publics leur nom et la somme totale de leurs honoraires juridiques. De même, en paiement de leurs services, les avocats de pratique privée ne reçoivent pas des salaires mais des honoraires qui leur permettent d'exploiter leur cabinet privé en payant du personnel, un loyer, etc. Les consultants privés et les autres fournisseurs de services du secteur privé qui offrent des services au gouvernement se trouvent dans la même situation. Dans ces cas, nous étions tenus d'examiner la disposition déterminative énoncée à l'alinéa 21(3)g) pour évaluer l'étendue de la communication.

59. Par ailleurs, comme la présente affaire concerne la facturation à l'Assurance-maladie par des médecins de pratique privée en vertu de la *Loi sur le paiement des services médicaux*, ce facteur nous oblige à considérer non seulement la disposition déterminative, mais aussi la protection garantie par cette loi.
60. De plus, nous constatons que la *Loi sur le paiement des services médicaux* a régi les relations de travail entre les médecins et le gouvernement de la province pendant les 50 dernières années (depuis les années 1960), y compris la façon dont le Ministère traite les renseignements concernant la facturation des médecins à l'Assurance-maladie.
61. Pour ces motifs, nous reconnaissons que la *Loi sur le paiement des services médicaux* demeure pour le Ministère, en l'espèce, un facteur prédominant dans sa décision des renseignements communiqués ou non à l'auteur de la demande.
62. De même, la *Loi sur le paiement des services médicaux* a constitué pour nous un facteur important de la conclusion finale de la présente enquête.
63. Nous comprenons l'obligation du Ministère de trouver le juste équilibre entre le besoin de transparence du gouvernement et le respect de la vie privée des médecins. Lorsque le Ministère a reconnu que le statu quo ne pouvait être maintenu, il ne pouvait pas encore passer à une communication accrue de la facturation des médecins sans avoir d'abord avisé la profession médicale de son intention de le faire et obtenu l'autorité législative expresse de divulguer d'autres éléments de leurs renseignements personnels.
64. En dépit de notre analyse qu'il n'y avait ni conflit ni incohérence entre la *Loi sur le paiement des services médicaux* et la *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée*, et compte tenu des circonstances, nous ne pouvons fonder nos conclusions sur la communication du nom des médecins sur la seule *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée*.

## CONCLUSIONS – AUCUNE RECOMMANDATION

65. Nous jugeons donc que, dans les circonstances de cette affaire, et tenant compte de l'ensemble de notre analyse, de nos observations et de nos conclusions énoncées ci-dessus, le Ministère ne pouvait passer à une communication accrue avant d'avoir



avisé la profession médicale de son intention en ce sens, comme il l'a fait en 2015, lorsqu'il a adopté des dispositions modifiant la *Loi sur le paiement des services médicaux*.

66. Ces modifications permettent maintenant une communication accrue des renseignements sur la facturation à l'Assurance-maladie par les médecins, y compris leur nom.
67. Dans les circonstances et pour tous les motifs qui précèdent, nous ne recommandons pas la communication du nom des médecins correspondant aux renseignements sur leur facturation à l'Assurance-maladie qui ont été communiqués à l'auteur de la demande dans la présente affaire, pour l'exercice 2013-2014.

Fait à Fredericton (Nouveau-Brunswick), ce \_\_\_\_ jour de janvier 2016.

---

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