

**SYNDICAT PROFESSIONNEL DES
INFIRMIÈRES ET INFIRMIERS DE
TROIS-RIVIÈRES**

ci-après appelé le «demandeur»

c.

**CENTRE HOSPITALIER RÉGIONAL DE
TROIS-RIVIÈRES**

ci-après appelé «l'organisme»

Le 13 octobre 1999, le demandeur s'adresse à l'organisme afin d'obtenir copie de 2 rapports «*faisant état du fardeau de tâche des infirmières et infirmiers travaillant au département de chirurgie-orthopédie au 3eA du Pavillon St-Joseph* » de l'organisme.

Le 3 novembre 1999, la responsable de l'accès aux documents de l'organisme avise le demandeur qu'elle ne peut donner suite à sa demande en vertu des articles 37 et 14 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*.

Le 2 décembre 1999, le demandeur requiert la révision de cette décision. Il indique que «*par notre demande nous ne visons pas d'abord à obtenir communication des avis et recommandations contenus dans les documents. Nous demandons plutôt la communication de tous les renseignements contenus dans ces rapports, qui soutiennent les avis et recommandations formulés par les infirmières et les infirmiers.*».

Les parties sont entendues le 28 avril 2000, à Trois-Rivières.

PREUVE :

La procureure de l'organisme fait entendre madame Louise Corbeil, chef de l'unité d'orthopédie, de neurologie et de neurochirurgie, qui témoigne sous serment.

Madame Corbeil affirme, en ce qui concerne les 2 rapports visés par la demande d'accès, que le premier document, qui était manuscrit, a été saisi sur traitement de texte avant d'être «*bonifié*»; elle ajoute que le document de travail manuscrit a par la suite été détruit de sorte qu'un seul document final a été remis à la directrice des soins infirmiers de l'organisme, madame Evlyn Matthieu, le 8 septembre 1999. Ce document, intitulé «*Situation actuelle-Unité de soins-3A-Orthopédie*» m'est remis sous pli confidentiel.

Elle témoigne essentiellement que l'organisme a évalué la charge de travail du personnel qu'il affectait à l'unité d'orthopédie afin de déterminer si les ressources consenties étaient suffisantes. Elle précise qu'en sa qualité de chef d'unité ayant des responsabilités cliniques et administratives, elle a préparé, avec la collaboration de ses deux assistantes infirmière-chef, un dossier en orthopédie et évalué cette charge de travail avec l'outil d'évaluation *P.R.N.*; elle dépose un document (O-1) définissant la fonction de l'assistante infirmière-chef chez l'organisme et souligne à cet égard, qu'entre autres responsabilités, la personne titulaire de ce poste «*planifie, organise, coordonne, contrôle, évalue les activités clinico administratives de l'équipe de soins selon les résultats visés.*», ce, sous l'autorité du chef d'unité.

Elle souligne qu'aucun comité n'a été mis sur pied pour l'élaboration du document en litige, ce document ayant été remis à madame Evlyn Matthieu le 8 septembre 1999 ainsi qu'au directeur général de l'organisme afin que celui-ci prenne position; elle dépose, sous pli confidentiel, la lettre de

transmission de ce rapport au directeur général (O-2). Elle dépose également copie conforme d'un extrait (O-3) du procès-verbal de la 45^{ième} rencontre du comité de direction de l'organisme tenue le 1^{er} novembre 1999, extrait intitulé *Dossier 3A-Évaluation de la lourdeur de la tâche et stérilisation centrale* indiquant que :

- lors d'une séance de médiation tenue le 27 octobre précédent, l'organisme accordait 3 ressources au demandeur qui en requérait 5;
- le demandeur avait formulé une demande d'accès au document sur la lourdeur de la tâche à l'unité de soins 3A-orthopédie, demande qui ferait l'objet d'un refus écrit.

Elle signale que des ressources additionnelles ont été accordées à l'unité qu'elle dirige par décision que l'organisme a prise à la suite de la présentation du document en litige.

Elle apporte les précisions suivantes en ce qui concerne ce document :

- les pages 5 et 6 sont constituées de données factuelles et de calculs qui conduisent aux analyses d'alternatives, aux recommandations et aux conclusions qui sont présentées à compter de la page 28;
- les pages 10 et 11, 15 et 16 illustrent l'évaluation de la charge de travail comme telle, cette évaluation ayant été utilisée aux fins des avis et recommandations contenues dans le rapport;
- les pages 8, 9, 18, 19, 20 à 22 et 25 décrivent des éléments qu'elle a choisis en raison de leur importance et afin de convaincre l'organisme d'augmenter les ressources;
- l'ensemble du document en litige est constitué de données auxquelles l'outil d'évaluation P.R.N. a été appliqué en vue des recommandations qui y sont faites.

Contre-interrogatoire de madame Corbeil :

Contre-interrogée par la procureure du demandeur, madame Corbeil indique que le document en litige est ainsi structuré : une table des matières, des renseignements factuels recueillis dans le secteur concerné, des éléments qu'elle a choisis d'ajouter pour influencer la décision de l'organisme, des tableaux avec les explications y relatives, des statistiques et constats résultant de ses calculs ainsi qu'une comparaison établie avec un autre secteur; elle précise que les avis et recommandations sont présentés avec les faits, partout dans le document et à la fin de celui-ci. Elle spécifie que ses analyses, telles celles qui constituent les pages 28 et suivantes, sont complétées par des avis.

Madame Corbeil explique avoir été aidée par ses 2 assistantes qui, pendant 28 jours, ont recueilli des faits ou données brutes et anonymes concernant certains éléments ciblés de la charge de travail de sorte que celle-ci puisse être évaluée. Elle spécifie que ses 2 assistantes ont , en quelque sorte, constaté ce qui se passait à l'intérieur de l'unité de soins.

En réponse à la procureure de l'organisme, madame Corbeil réitère que ses 2 assistantes ont procédé à la collecte de données pendant 28 jours afin que la charge de travail, c'est-à-dire l'ensemble des activités de soins requises par usager, soit évaluée et que cette évaluation permette de déterminer les ressources que nécessite la lourdeur des cas.

La procureure du demandeur fait entendre madame Lise Éthier, représentante de l'une des équipes de travail (Pavillon St-Joseph) qui ont été fusionnées par l'organisme et responsable du dossier «*fardeau de tâche*», qui témoigne sous serment.

Madame Éthier affirme avoir su, en juin 1999, que le rapport existait parce qu'elle savait que les infirmières calculaient *le nombre de personnel* requis par usager et parce que les 2 assistantes de madame Corbeil ont mentionné qu'elles avaient travaillé à la préparation du document en litige

qu'elles n'ont pas communiqué ni dans sa version *brouillon*, ni dans sa version finale. Elle confirme que l'organisme n'a pas, même informellement, accepté de donner accès au document en litige.

ARGUMENTATION :

La procureure de l'organisme soumet que la preuve établit que le document en litige a été préparé par un membre du personnel de l'organisme qui agissait dans l'exercice de ses fonctions afin d'éclairer l'organisme qui, dans le cadre d'un processus décisionnel, devait se prononcer sur la majoration de certains effectifs, décision administrative qu'il a prise au terme de ce processus. Selon elle, le 1^{er} alinéa de l'article 37 de la *Loi sur l'accès*, qui se lit comme suit, doit recevoir application pour justifier le refus de l'organisme:

37. Un organisme public peut refuser de communiquer un avis ou une recommandation faits depuis moins de dix ans, par un de ses membres, un membre de son personnel, un membre d'un autre organisme public ou un membre du personnel de cet autre organisme, dans l'exercice de leurs fonctions.

Elle soumet que la Cour du Québec a décidé⁽¹⁾ que :

- pour déterminer si un document constitue un avis au sens de l'article 37 de la *Loi sur l'accès*, il faut se demander si les renseignements qui y sont contenus peuvent avoir des incidences sur une décision administrative ou politique;
- dès que commence le processus d'évaluation de cette information afin de décider s'il y a lieu d'agir ou non, ou de choisir parmi diverses lignes de conduite possibles, la loi permet à l'organisme de protéger ses délibérations, évaluations, avis, recommandations. Ce sont donc les opérations propres à la production de la décision elle-même qui sont protégées, soit les activités entourant de façon immédiate la formulation et l'énoncé de «ce qui doit être fait»;
- à partir du moment où l'organisme, ou quelqu'un pour lui, procède à une évaluation des faits, ou porte sur ceux-ci un jugement de valeur, en fonction de ce qui devrait être fait par le décideur, la loi permet à l'organisme de garder le secret;
- ce n'est donc pas parce qu'un document comporte une classification de l'information ou l'analyse de celle-ci qu'il peut être tenu secret. Il faut plutôt s'en remettre au processus décisionnel de l'organisme et distinguer ce qui est préparatoire sans incidence de ce qui se rapporte à l'exercice d'un choix; ce sont ces derniers éléments et ceux-là seuls que le législateur a permis de protéger. Or ces éléments comportent toujours une évaluation des faits et des alternatives, jugement de valeur émis dans le but d'édicter ce qui devra être fait, un choix, une incitation à agir;
- les mots «avis» et «recommandation» expriment à des degrés divers une même chose, c'est-à-dire l'énoncé d'un jugement de valeur conditionnant l'exercice d'un choix entre diverses alternatives;
- le sens du mot avis ne doit pas être interprété trop restrictivement.

Elle ajoute que la Cour du Québec a, tout en réitérant ce qui précède, aussi réaffirmé⁽²⁾ qu'il était normal, naturel et pleinement opportun de préserver le caractère interne des positions prises par ceux qui ont pour fonction de conseiller ou d'influencer ceux qui décident.

Elle souligne avoir identifié, pour la Commission qui le constate, les avis et recommandations que

l'organisme peut, selon elle, refuser de communiquer en vertu de l'article 37.

Elle soumet que l'organisme a obtenu une évaluation, un jugement convaincant lui permettant de déterminer s'il devait augmenter ses effectifs, évaluation et jugement constituant la substance du document qui, en vertu des articles 37 et 14 peut entièrement⁽³⁾ être soustrait à l'accès. Le contenu du document en litige, qui comprend des passages factuels intimement liés à l'avis substantiel et à la conviction de son auteur, a influencé la décision administrative prise par l'organisme, signale-t-elle enfin.

La procureure du demandeur soumet que la preuve ne démontre pas que le document en litige est entièrement visé par l'article 37 qui doit, par ailleurs, être interprété restrictivement.

Elle soumet particulièrement que la Cour du Québec a décidé que⁽⁴⁾ :

- c'est le contexte juridique et légal dans lequel se trouve la restriction qui doit être considéré substantiellement afin de bien circonscrire la notion et la portée du mot «avis»; ainsi le test à suivre pour déterminer s'il s'agit d'un avis consiste à se demander si les informations contenues dans le document en litige peuvent avoir des incidences sur une décision administrative ou politique;
- le sens du mot «recommandation» de l'article 37 ne semble poser aucune difficulté puisqu'il a été défini dans de nombreuses décisions comme étant un énoncé proposant une ligne de conduite;
- il faut s'en remettre au processus décisionnel de l'organisme et distinguer ce qui est préparatoire sans incidence de ce qui se rapporte à l'exercice d'un choix; ce sont ces derniers éléments et ceux-là seuls que le législateur a permis de protéger;
- les informations recueillies afin d'identifier l'objet de la décision à prendre ne peuvent être tenues secrètes;
- ce n'est pas parce qu'un document comporte une classification de l'information ou une analyse de celle-ci qu'il peut être tenu secret;
- une analyse ne peut être qualifiée d'avis ou de recommandation; une étude détaillée des différentes situations, la comparaison d'une situation à une norme écrite et la comparaison qui en est tirée constitue le propre de l'analyse.

Elle rappelle que la Commission a déjà décidé que les énumérations de faits ou éléments factuels, les observations, les comparaisons, les analyses ainsi que les conclusions ne constituaient pas des évaluations ou jugements de valeur faits dans le but d'influencer des décisions administratives ou politiques, à savoir des avis ou des recommandations⁽⁵⁾.

Elle soumet conséquemment que la Commission doit vérifier si le contenu du document en litige est substantiellement un avis ou une recommandation. À son avis, la preuve de l'organisme démontre que le document en litige constitue substantiellement une énumération de faits connus ou encore un recensement de données brutes converties en statistiques, suivis de constats, d'une section comparative et d'une analyse à laquelle madame Corbeil a ajouté ses commentaires et conclusions; à son avis également, ce document ne met pas l'organisme devant un choix.

DÉCISION :

La preuve établit que le document en litige que détient l'organisme est un produit final qui a été préparé en 1999 par des membres de son personnel agissant dans l'exercice de leurs fonctions. Afin de

déterminer si le refus de l'organisme est justifié en vertu du 1^{er} alinéa de l'article 37 précité, je dois décider, après avoir pris connaissance du document et analysé la preuve, si celui-ci constitue, en tout ou en partie, un avis ou une recommandation, le tout avec l'éclairage qu'apportent les décisions soumises par les procureures des parties.

Il va de soi que l'article 9 de la *Loi sur l'accès* s'applique aux parties du document qui ne constituent pas des avis ou des recommandations à moins que la 1^{ière} phrase du 2^{ième} alinéa de l'article 14 ne trouve application :

9. Toute personne qui en fait la demande a droit d'accès aux documents d'un organisme public.

Ce droit ne s'étend pas aux notes personnelles inscrites sur un document, ni aux esquisses, ébauches, brouillons, notes préparatoires ou autres documents de même nature.

14. Un organisme public ne peut refuser l'accès à un document pour le seul motif que ce document comporte certains renseignements qu'il doit ou peut refuser de communiquer en vertu de la présente loi.

Si une demande porte sur un document comportant de tels renseignements, l'organisme public peut en refuser l'accès si ces renseignements en forment la substance. Dans les autres cas, l'organisme public doit donner accès au document demandé après en avoir extrait uniquement les renseignements auxquels l'accès n'est pas autorisé.

Je suis d'opinion que les pages suivantes du document doivent, dans la mesure ci-après établie, être communiquées au demandeur parce qu'elles ne constituent pas un avis ou une recommandation au sens de l'article 37 précité et parce que les avis et recommandations que comprend ce document n'en forment pas la substance:

- la page titre ainsi que la table des matières ne comprennent ni évaluation ni jugement de valeur pouvant avoir une incidence sur une décision administrative; aucun choix ou alternative n'est proposé; ces pages ne comprennent pas, non plus, de formulation de ce qui doit être fait; essentiellement préparatoires et sans incidence, elles doivent être communiquées au demandeur;
- la 1^{ière} phrase de la page 1 constitue un avis au sens déterminé par la Cour du Québec et peut ne pas être communiquée par l'organisme; il en est autrement du reste de cette page qui doit être communiqué au demandeur, y compris la dernière phrase du 3^{ième} paragraphe qui exprime le constat d'un fait résultant d'une situation non encore évaluée;
- seule la dernière phrase, placée en encadré au bas de la page 2, est une évaluation ou un avis qui est destiné à influencer la décision administrative à prendre et qui peut conséquemment être soustrait à l'accès; le reste de cette page, substantiellement constitué de renseignements factuels, doit être communiqué au demandeur;
- la page 3, constituée d'une analyse de faits, doit être entièrement communiquée au demandeur;
- la page 4, uniquement constituée de renseignements factuels, doit être entièrement communiquée au demandeur;

- les pages 5 et 6, constituées de faits et d'hypothèses qui permettent de faire des démonstrations quant à l'existence ou l'absence de besoins, doivent être entièrement communiquées au demandeur;
- seule la dernière phrase de la page 7 est un avis en ce qu'elle exprime ce qui doit être fait; le reste, constitué de faits et d'hypothèses qui permettent de faire des démonstrations quant aux besoins existants, doit être communiqué au demandeur;
- la page 8, constituée de faits démontrant et mesurant les besoins qui ont été comblés, ne comprend aucun avis ou recommandation et elle doit être entièrement communiquée au demandeur;
- la page 9 doit être communiquée exception faite de la 1^{ière} et de la dernière phrases qui sont des avis;
- les tableaux des pages 10 et 11 illustrent la situation concernant l'ensemble des activités de soins qui ont été donnés, par usager, durant une période déterminée; ces 2 pages ne comprennent aucun avis ou recommandation et doivent être entièrement communiquées au demandeur;
- les pages 12, 13 et 14 décrivent la charge de travail et ne comprennent aucun avis ou recommandation; elles doivent être entièrement communiquées au demandeur;
- les pages 15 et 16, qui analysent et démontrent quantitativement des faits constatés, ne comprennent aucun avis ou recommandation et doivent être entièrement communiquées au demandeur;
- le seul avis que comprend la page 17 est succinctement écrit dans la 2^{ième} partie de la 1^{ière} phrase; le reste de cette page doit être communiqué au demandeur;
- la page 18 doit être entièrement communiquée au demandeur parce qu'elle est essentiellement constituée de faits réels, de données brutes non nominatives;
- la page 19, essentiellement constituée de faits et d'une brève analyse de certains de ces faits, doit être communiquée au demandeur dans son intégralité;
- les pages 20 et 21 doivent être entièrement communiquées au demandeur parce qu'elles sont essentiellement constituées de faits constatés relativement à des soins qui ont été donnés pendant une période déterminée;
- seuls les 2 premiers paragraphes de la page 22 sont des avis et recommandation en ce qu'ils forment ce qui doit être fait; le reste de la page doit être communiqué au demandeur;
- la 1^{ière} phrase de la page 23 est un jugement de valeur, un avis; le reste de cette page doit être communiqué au demandeur en ce qu'il illustre simplement un ratio réel usager/personnel soignant;
- la page 24 peut être soustraite à l'accès; elle est constituée d'un avis d'un paragraphe;
- la page 25 décrit, de façon complémentaire, le contexte dans lequel les activités de soins sont offertes; elle doit être communiquée au demandeur, exception faite du seul avis qui est inscrit à la fin de la dernière phrase du 1^{er} paragraphe qui peut être soustrait à l'accès;
- la page 26 doit être entièrement communiquée au demandeur; elle est constituée de données réelles et ne comprend aucun avis ou recommandation;
- la page 27 doit être communiquée au demandeur exception faite de l'avis qui constitue la dernière partie de la dernière phrase;
- les pages 28 à 32 inclusivement proposent et évaluent essentiellement, dans le détail, des alternatives ou solutions en ce qui a trait à ce qui devrait être fait; ces pages peuvent être

complètement soustraites à l'accès en vertu de l'article 37;

- les pages 33 à 37 inclusivement sont essentiellement constituées des recommandations faites à l'organisme et peuvent être complètement soustraites à l'accès en vertu de l'article 37;
- la page 38 doit être entièrement communiquée au demandeur puisqu'elle ne comprend ni avis ni recommandation.

L'article 14 ne s'applique conséquemment qu'en faveur de la demande.

POUR CES MOTIFS, la Commission

ACCUEILLE partiellement la demande;

ORDONNE à l'organisme de donner au demandeur copie du document en litige dans la mesure déterminée plus haut.

HÉLÈNE GRENIER

Commissaire

Québec, le 12 octobre 2000.

Procureure du demandeur :

M^e Julie Ducharme

Procureure de l'organisme :

M^e Louise Lavigueur

1. *Deslauriers c. Québec (Sous-ministre de la Santé et des Services sociaux)* (1991) C.A.I. (C.Q.) 311, 321.
2. *Rimouski c. Syndicat national des employés municipaux* (1998) C.A.I. 525, 528-530.
3. *McIntosh c. Montréal (Communauté urbaine)* (1991) C.A.I. 165 ; *Premier Tech Ltée c. Québec* (1997) C.A.I. 207, 213 ; *A c. Hôpital Notre-Dame de Montréal* (1987) C.A.I. 145.
4. *Deslauriers c. Québec (Sous-ministre de la Santé et des Services sociaux)* (1991) C.A.I. (C.Q.) 311, 320-321 ; *Rimouski c. Syndicat National des employés municipaux de Rimouski* (1998) C.A.I. 525, 529.
5. *Bourbeau c. Québec* (1996) C.A.I. 300, 303 ; *Fortin c. Cap-Rouge* (1997) C.A.I. 312, 317 ; *Ascot c. Ministère des Affaires municipales* (1997) 124, 130.