

DOSSIER: 99 06 44

VILLE de LA PLAINE

ci-après appelée «l'organisme»

c.

ACTION MUNICIPALE DE LA PLAINE

Martin St-Louis

Luc Picard

Alain Sauriol

Éric Sarfati

Solange Fortier

ci-après appelés «les demandeurs»

DÉCISION

Le 20 avril 1999, l'organisme soumet à la Commission une requête en vue d'être autorisé à ne pas tenir compte de 6 demandes d'accès datées des 23 mars, 26 mars, 12 avril et 19 avril 1999, demandes formulées par des personnes qu'il associe à un groupe agissant sous le nom de «*Action municipale de La Plaine*»; ces demandes d'accès (O-1), dont copie est jointe à la requête présentée par l'organisme, ont pour objet l'obtention des renseignements suivants :

- «*tous les relevés détaillés et complets de tous les téléphones cellulaires possédés par la ville (employés, cadres, élus et autres). J'entends par détaillé, la date, l'heure, le numéro composé, le montant et le total de chaque appel. Du 1^{er} janvier 1998 au 23 mars 1999.*»; Martin St-Louis- 23 mars 1999;
- «*comptes de la semaine en détail- semaines du 2 juin au 1^{er} septembre 1998.*»; Luc Picard- 23 mars 1999;
- «*comptes des semaines en détail du 1^{er} septembre 1998 au 3 novembre 1998.*»; Alain Sauriol- demande reçue le 26 mars 1999;
- «*tous les relevés détaillés «comptes de la semaine pour la période du 3 novembre 1998 au 7 janvier 1999.*»; Eric Sarfati- 12 avril 1999;
- «*états financiers du forum de La Plaine Inc. depuis décembre 1995 ou rapports annuels présentés par l'OSBL depuis décembre 1995 pour le forum de La Plaine Inc. »; Alain Sauriol- 19 avril 1999;*

- *«toutes les petites caisses au nom de la Ville de La Plaine et au nom des cadres et élus municipaux ainsi que toutes les factures qui s'y rattachent. Du 1^{er} janvier 1998 au 30 mars 1999.»* ; Solange Fortier- demande reçue le 19 avril 1999.

Au soutien de sa requête, l'organisme produit copie d'autres demandes d'accès (O-2) formulées depuis le 21 décembre 1998 par l'un des demandeurs, monsieur Martin St-Louis, demandes traitées par l'organisme et visant l'obtention des renseignements suivants :

- *«Relevés de transaction pour cartes de crédit possédées par la ville, au nom de la ville et au nom des cadres employés par la ville; 1^{er} janvier 1990 au 31 décembre 1998.»*; Martin St-Louis- 21 décembre 1998;
- *«documents (tous) entente entre la Ville de La Plaine et M. Pierre Daigneault (entente hors cour); documents spécifiant nombre de semaines de vacances de M. Bélec.»*; Martin St-Louis- 8 février 1999;
- *«comptes de la semaine en détails; début janvier 1999 au 2 mars 1999.»*; Martin St-Louis- 8 mars 1999;
- *«dette de la ville de 1991 à aujourd'hui. Désire voir tous les documents reliés à cette demande.»*; Martin St-Louis- 13 mars 1999.

L'organisme soumet que toutes ces demandes proviennent de personnes associées au groupe *«Action municipale de La Plaine»*, qu'elles constituent une véritable partie de pêche, qu'elles font partie d'un système destiné à nuire à son bon fonctionnement journalier et qu'elles nuisent effectivement à son bon fonctionnement.

L'organisme soumet de plus qu'il fonctionne avec un personnel très limité dont les tâches sont bien définies; à son avis, toutes ces demandes, formulées depuis décembre 1998, ont accru les tâches de son personnel.

Selon l'organisme, les 6 demandes d'accès visées par sa requête (O-1) sont «*manifestement systématiques, perturbent les services de façon significative et sont contraires aux buts et objectifs de la Loi sur l'accès.*».

Les parties sont entendues le 29 juin 2000, à Montréal.

PREUVE :

La procureure de l'organisme fait entendre madame **Louise Langlois** qui témoigne sous serment.

Madame Langlois affirme être greffière de l'organisme depuis 1995 et responsable de l'accès aux documents détenus par celui-ci depuis 1998.

Elle mentionne avoir agi à titre de présidente d'élection pour l'élection municipale de novembre 1999 et avoir dû, aux fins de l'exercice de cette fonction et à l'instar d'autres officiers de l'organisme, préalablement se familiariser avec certaines des dispositions de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* (L.R.Q., c. E-2.2) qui s'appliquaient à l'organisme pour la 1^{ière} fois; elle précise avoir reçu une formation à cet effet, donnée par des personnes désignées par le Directeur général des élections, et avoir dû en résumer certains éléments pour les membres du conseil de l'organisme. Ces activités additionnelles, ajoute-t-elle, ont alourdi le poids de sa charge régulière depuis le début de 1999.

Elle spécifie, en ce qui concerne les mois de février, mars et avril 1999, avoir été présente à chacune des réunions du conseil et avoir préparé chacun des procès-verbaux, projets de décision et de règlement (incluant les avis de motion) de même que les documents de

présentation des soumissions, ces dernières donnant généralement lieu à la préparation de contrats.

Elle souligne qu'au début de chaque année, l'organisme adopte, entre autres, son programme annuel, ses prévisions budgétaires, des règlements d'emprunt, des modifications au plan de zonage et qu'il autorise le versement de subventions à des organismes, ces opérations entraînant la préparation de communiqués et d'avis publics ainsi que l'élaboration de documents qui doivent être fournis au ministère des Affaires municipales ou qui complètent les dossiers. Ces activités additionnelles donnent lieu à la tenue de réunions spéciales, signale-t-elle.

Témoignant à l'aide des procès-verbaux rédigés par elle en sa qualité de greffière de l'organisme, madame Langlois affirme avoir préparé, en prévision de la réunion régulière du 6 avril 1999, 46 projets de résolution portant sur des sujets divers et 17 projets pour la réunion du 22 avril 1999; elle précise que la réunion du 13 avril 1999 a porté sur un projet de modification à un règlement de zonage, projet ayant donné lieu à une assemblée de consultation dont elle a dressé le procès-verbal aux fins de la réunion du 22 avril suivant.

Elle mentionne que la préparation de l'assemblée du 4 mai 1999 a augmenté la charge de travail pendant le mois d'avril précédent, notamment en raison des avis de motion nécessitant l'élaboration des règlements, des dossiers de soumissions et de contrats. Elle dit préparer de 40 jusqu'à 60 projets de résolution mensuellement.

Madame Langlois indique que la population répartie sur le territoire de l'organisme était, en 1999, de 16 413 personnes approximativement.

Elle précise que le service du greffe de l'organisme compte deux employées, à savoir sa secrétaire ainsi qu'elle-même. Elle ajoute que sa secrétaire a été remplacée à 2 reprises depuis 1998 par des candidates qu'elle a dû elle-même former.

Elle mentionne qu'en 1999, elle travaillait de 37 à 38 heures par semaine alors que son horaire régulier est de 32 heures; elle indique que cette période exclut le temps qu'elle doit consacrer à la lecture de documents de nature juridique nécessaires à sa fonction, lecture qu'elle effectue le samedi ou le dimanche.

Elle souligne avoir reçu à compter du 21 décembre 1998 et avant de recevoir les demandes d'accès visées par la présente requête (O-1), d'autres demandes d'accès (O-2) formulées par l'un des demandeurs. Elle fait état de l'une de ces demandes, soumise par monsieur Martin St-Louis et ayant pour objet l'obtention des *«relevés de transaction pour cartes de crédit possédées par la ville, au nom de la ville et des cadres employés par la ville»*, pour la période du *«1^{er} janvier 1990 au 31 décembre 1998»*(O-2); le traitement de cette demande, ajoute-t-elle, aura nécessité un travail considérable en raison du caractère confidentiel de certains renseignements personnels qui devaient être extraits des relevés détenus par l'organisme, traitement qui a fait l'objet d'une décision (O-2) dont la révision a été demandée par monsieur St-Louis (O-2).

Elle reconnaît les demandes visées par la requête de l'organisme (O-1), demandes qu'elle a, en les recevant, associées aux demandeurs qui étaient regroupés, pendant cette *«année d'élection»*, au sein de *l'Action municipale de La Plaine*; elle ajoute qu'elle connaissait les demandeurs dont elle était à même de constater la présence ainsi que les interventions à l'occasion des réunions du conseil de l'organisme auxquelles elle assiste nécessairement en sa qualité de greffière. Elle précise avoir été d'avis que ces demandes d'accès étaient certainement reliées au groupe des demandeurs et au contexte propre à cette année d'élection. Elle spécifie que MM. Martin St-Louis, Alain Sauriol et Éric Sarfati ont été

candidats à l'élection municipale de novembre 1999 et que monsieur Luc Picard, qui a par la suite quitté la ville en raison d'un déménagement, lui avait demandé le plan des différents districts électoraux en vue de se présenter à l'élection; elle mentionne enfin que madame Solange Fortier, qui n'a pas été candidate à l'élection, a formulé, en même temps que les autres demandeurs, une demande ayant un objet analogue (O-1).

Madame Langlois indique qu'après avoir reçu les demandes d'accès (O-1) visées par la présente requête, elle a communiqué avec la trésorière de l'organisme, madame Daience Nadeau afin qu'elle effectue les recherches appropriées, ce, malgré «*l'ampleur du travail*» qui devait par ailleurs être réalisé durant cette même période. Elle ajoute avoir saisi le directeur général de l'organisme de l'effort que requérait le traitement de ces demandes avant que celui-ci consulte un procureur.

Elle signale que le traitement de ces demandes, tel qu'il a été évalué avec la trésorière, et compte tenu de leur charge respective, était «*humainement impossible sans travailler jour et nuit*».

Elle précise qu'une fois les documents repérés, il faut en extraire, feuille par feuille, les renseignements nominatifs. Elle mentionne qu'elle doit s'assurer de ne communiquer que ce qu'elle a le droit de communiquer.

En contre-interrogatoire, madame Langlois réitère être responsable de l'accès aux documents de l'organisme depuis la fin de l'été 1998. Elle confirme que certains des demandeurs ont, avant 1999, formulé des demandes d'accès.

Elle précise que les 6 demandes visées par la requête (O-1) impliquent un travail de recherche de tous les documents pertinents, documents qu'elle doit elle-même, en sa qualité de responsable de l'accès, traiter afin d'en extraire, après analyse et dans les délais prévus,

les renseignements qui ne peuvent être communiqués. Elle souligne que la consultation sur place n'empêche pas, pour autant, le nécessaire traitement des documents visés par une demande d'accès.

Elle indique enfin que le service du greffe ne dispose pas d'une technicienne en documentation.

La procureure de l'organisme fait par la suite entendre madame **Daience Nadeau** qui témoigne sous serment.

Madame Nadeau affirme être trésorière adjointe depuis 1986 et œuvrer dans un service regroupant 6 personnes affectées à la taxation, aux encaissements, à la comptabilité et à la paye.

Elle mentionne qu'une employée affectée à la taxation a été absente depuis le début de janvier 1999 jusqu'à la fin de mars 1999 et que cette employée a été remplacée par une personne non expérimentée. Elle ajoute que les 3 premiers mois de l'année, qui précèdent la fermeture d'une année financière ainsi que l'ouverture de la suivante, requièrent la préparation de documents qui doivent être transmis au ministère des Affaires municipales, l'adoption du budget, la préparation des relevés d'emploi, le traitement de 5 800 dossiers aux fins de la taxation annuelle, la vérification des livres ainsi que la préparation des états financiers. Elle signale que son travail a été accru par la préparation de l'élection de novembre 1999, par la formation qu'elle a dû recevoir, en sa qualité de secrétaire d'élection, sur l'application de dispositions régissant le financement des partis politiques, ainsi que par la formation qui lui a été donnée sur l'application de nouvelles normes comptables dès l'année 2000, application requérant l'inventaire préalable des stocks et l'amortissement des actifs.

Elle indique avoir fait la recherche nécessitée par la demande d'accès du 21 décembre 1998 formulée par monsieur St-Louis (O-2), recherche effectuée dans toutes les boîtes des comptes fournisseurs archivés et encore détenues afin d'y retrouver, outre les relevés de transaction demandés, les factures afférentes. Elle ajoute que tous les documents demandés, encore conservés à compter de 1992 selon le calendrier de conservation, ont été reprographiés en vue de leur traitement.

Elle affirme avoir pris connaissance des demandes d'accès (O-1) visées par la requête de l'organisme, demandes qui, à son avis, ne pouvaient être traitées en un délai prolongé de 30 jours. Elle ajoute que les exigences de son propre travail, auxquelles s'ajoutaient les demandes de renseignements continuellement formulées par les vérificateurs qui se trouvaient sur place en cette période particulière, ne lui laissaient pas de temps à consacrer au traitement des 6 demandes d'accès (O-1) visées par la requête de l'organisme.

Elle souligne enfin avoir dû pallier au manque d'expérience de la remplaçante temporaire affectée à la taxation en l'aidant à répondre aux demandes d'information faites par des contribuables qui avaient reçu leur compte de taxe.

En contre-interrogatoire, madame Nadeau précise que monsieur St-Louis a aussi effectué, en mars 1999, une demande visant plusieurs états financiers de l'organisme.

Elle indique ne pas se rappeler avoir déjà traité une demande analogue à celles visées par la requête de l'organisme. Elle spécifie se rappeler avoir collaboré, en 1999, au traitement de la demande d'accès de monsieur St-Louis concernant les relevés de transaction de cartes de crédit (O-2), traitement dont elle souligne la lourdeur, ainsi qu'au traitement d'une autre demande d'accès.

ARGUMENTATION :

La procureure de l'organisme rappelle que la requête de sa cliente est présentée en vertu de l'article 126 de la *Loi sur l'accès* qui se lit comme suit :

126. La Commission peut, sur demande, autoriser un organisme public à ne pas tenir compte de demandes manifestement abusives par leur nombre, leur caractère répétitif ou leur caractère systématique.

Il en est de même lorsque, de l'avis de la Commission, ces demandes ne sont pas conformes à l'objet des dispositions de la présente loi sur la protection des renseignements personnels.

Un membre de la Commission peut, au nom de celle-ci, exercer seul les pouvoirs que le présent article confère à la Commission.

Elle soumet, en ce qui concerne l'application de cet article, que la preuve démontre que l'organisme est de petite taille et que ses ressources humaines sont limitées quant à leur nombre.

Elle réfère à l'étendue de la tâche de la greffière et responsable de l'accès, qui a été établie de façon détaillée, et elle rappelle que des demandes d'accès soumises par les demandeurs (O-2) faisaient l'objet de décisions récentes, rendues au terme d'un traitement ayant nécessité un travail considérable, lorsque les 6 demandes (O-1) visées par la présente requête ont été reçues les 23 et 26 mars et les 12 et 19 avril 1999. Elle soumet, à cet égard également, que la preuve démontre que le début de l'année 1999 a été caractérisé par l'ajout d'une formation requise par l'application de dispositions législatives et de nouvelles règles comptables, par le temps consacré à l'entraînement et à l'aide fournis à la remplaçante temporaire d'une employée absente et par le traitement fastidieux de la demande d'accès du 21 décembre 1998 (O-2) soumise par l'un des demandeurs.

Elle soumet avoir démontré que les demandeurs, parmi lesquels l'on comptait, à l'époque, 4 candidats potentiels à l'élection tenue quelques mois plus tard, étaient reliés entre eux; elle ajoute que la responsable de l'accès associait madame Fortier au groupe politique auquel appartenaient les autres demandeurs en raison de l'objet de sa demande.

Elle soumet que les demandes visées par la requête (O-1) établissent, ne serait-ce que par les périodes consécutives pour lesquelles l'accès à des renseignements d'une même nature a été requis, une évidente concertation entre les demandeurs. Cette «*pluie de demandes*» soutient-elle, qui se présentait alors que le personnel était surchargé, devait être interrompue, la preuve établissant que le fonctionnement quotidien de l'organisme en était perturbé.

La procureure de l'organisme soumet que les commentaires suivants ont été formulés concernant l'article 126 précité à l'occasion des débats parlementaires¹ qui ont précédé l'adoption de la *Loi sur l'accès* : «...*ce n'est pas uniquement le caractère de répétition ou le nombre, c'est carrément un système qui est mis en marche pour s'assurer qu'on empêche, à toutes fins utiles, le responsable de l'accès de fonctionner dans un contexte qui soit normal et qui empêche les abus de toutes sortes. Alors «systématique» est vu dans cette perspective. ...dans «systématique» est un peu incluse...la notion de nombre et de répétition, mais c'est davantage la référence à ce que l'on pourrait appeler une méthode de harcèlement qui est vraiment constituée sur la base d'un système instauré pour faire en sorte qu'à toutes fins utiles la machine ne puisse pas suivre...»*

Elle soumet qu'il suffit que des demandes soient manifestement abusives par leur caractère systématique pour obtenir de la Commission l'autorisation de ne pas en tenir compte².

¹ Journal des débats, Étude du projet de loi no 65 *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, 8 juin 1982, page 6125.

² *Ville de Montréal c. Winters* (1991) C.A.I. (C.Q.) 359.

Elle soumet que la preuve démontre que l'un des demandeurs avait, à compter du 21 décembre 1998, déjà présenté des demandes (O-2) que l'organisme a, malgré l'étendue du travail requis, traitées avant de recevoir les demandes d'accès visées par la requête (O-1), demandes présentées par les demandeurs avec une régularité qui a eu pour effet, comme l'a établi la preuve, d'entraver le déroulement normal des activités de l'organisme. À son avis, la preuve démontre que ces demandes (O-1) traduisent une hiérarchie d'intention, c'est-à-dire, l'existence d'un système³.

Elle soumet que la preuve démontre que l'organisme était, à l'époque, dans l'impossibilité de répondre durant la période prolongée prévue par l'article 47 de la *Loi sur l'accès sans nuire* au déroulement normal de ses activités⁴.

Elle soumet enfin que la preuve démontre que l'organisme est de petite taille et qu'il dispose de moyens réduits, ces éléments devant être pris en considération dans l'évaluation d'une requête formulée en vertu de l'article 126.⁵

Les demandeurs expriment pour leur part que:

- la preuve démontre que certains des demandeurs se sont portés candidats à l'élection municipale de 1999; elle ne démontre cependant pas que ces personnes étaient assurées d'être candidats à cette élection au moment des demandes d'accès (O-1) puisque leur investiture n'avait pas, alors, encore eu lieu;
- les renseignements demandés ont tous un caractère public parce que déposés aux réunions du conseil;
- les demandes (O-2) qui ont été formulées antérieurement à celles qui sont visées par la requête (O-1) ne sont pas admissibles en preuve.

³ *Centre d'accueil Anne-LeSeigneur c. Marc-Gilbert Pelletier* (1986) C.A.I. 141.

⁴ *Fréchette c. Commission scolaire Des Chênes* (1991) C.A.I. 86.

⁵ *Jason c. Municipalité de d'Alembert* (1992) C.A.I. 10; *Thériault c. Ville de Terrebonne*, dossiers CAI 94 09 22 et 94 09 54; *Dupuis c. Commission scolaire de la Tourelle* dossier CAI 92 04 72.

La procureure de l'organisme souligne que la preuve démontre que monsieur Luc Picard était, à l'époque des demandes, relié aux autres demandeurs; elle soutient que l'objet même de sa demande d'accès établit qu'il agissait avec le groupe «*Action municipale de la Plaine*».

Elle signale enfin que les demandeurs ont requis l'obtention de renseignements beaucoup plus détaillés que ceux qui sont déposés aux réunions du conseil.

DÉCISION :

La Commission doit déterminer si les demandes (O-1) visées par la requête sont manifestement abusives par leur caractère systématique, ce, comme l'a précisé l'organisme.

Il y a donc lieu de référer aux demandes telles que formulées ainsi qu'à la preuve pour déterminer si elles sont exagérées par leur caractère systématique au point de constituer un abus.⁶

La preuve établit qu'un lien existait entre les demandeurs au moment où les demandes d'accès (O-1) visées par la requête ont été reçues. La preuve établit particulièrement que l'action commune et concertée des demandeurs était ouvertement exprimée lors de la tenue des réunions publiques du conseil de l'organisme. J'ajouterai que le contenu de ces demandes (O-1), ciblant notamment les dépenses de l'organisme, de même que les dates rapprochées auxquelles elles ont été présentées, viennent confirmer l'action méthodique et intentionnellement soutenue des demandeurs qui agissaient ensemble. Les demandes (O-1) visées par la requête de l'organisme ont, vu la preuve et vu leur contenu, un caractère systématique.

Ces 6 demandes d'accès ont pour objet l'obtention d'un nombre très considérable de renseignements détenus par l'organisme municipal, renseignements qui, en vertu de la loi, doivent être traités par la responsable de l'accès et qui, entre autres, concernent des personnes physiques et les identifient. La preuve établit que ces demandes (O-1) avaient immédiatement été précédées par d'autres demandes émanant de l'un des demandeurs (O-2) et ayant aussi pour objet un nombre très considérable de renseignements, entre autres nominatifs, ciblant également les dépenses de l'organisme. L'accès aux «*comptes de la semaine détaillés*», pour ne citer que cet exemple, a été demandé de façon systématique le 23 mars 1999 pour la période du 2 juin au 1^{er} septembre 1998, le 26 mars 1999 pour la période du 1^{er} septembre 1998 au 3 novembre 1998 et le 12 avril 1999 pour la période du 3 novembre 1998 au 7 janvier 1999; il avait été demandé le 8 mars 1999 pour la période du début janvier 1999 au 2 mars 1999, tel que le démontre la preuve (O-2).

Les demandes visées par la requête (O-1) sont, à mon avis, manifestement abusives tant par le nombre des renseignements auxquels l'accès est requis et qui doivent nécessairement être traités, que par leur caractère systématique ou soutenu dont l'effet est progressivement, puis démesurément, envahissant. La requête de l'organisme est fondée et doit être accueillie, les demandeurs ayant manifestement abusé en exerçant leur droit d'accès comme il l'ont fait, systématiquement. Rien ne les empêche de réitérer leurs demandes de façon non abusive.

Je voudrais particulièrement souligner que les «*comptes de la semaine détaillés*», qui ont été systématiquement demandés (O-1 et O-2), constituent, selon l'expression utilisée par l'organisme, le «*registre des chèques*» dans lequel sont notamment inscrits et décrits des renseignements personnels confidentiels tels que le montant du chèque émis par l'organisme à l'ordre du ministère du Revenu après retenue, par l'organisme, de la pension alimentaire due par l'un de ses employés que ce registre permet d'identifier. Je note que la confidentialité de ce renseignement nominatif, susceptible d'être inscrit de façon récurrente

⁶ *Montréal c. Winters* (1991) C.A.I. (C.Q.) 359, 364.

dans le registre des chèques de l'organisme, a été respectée par la responsable lorsqu'elle a traité la demande du 8 mars 1999 (O-2); je rappelle que ce renseignement conservera son caractère confidentiel en vertu de l'article 171 de la *Loi sur l'accès* lorsqu'il sera archivé par l'organisme qui est régi par la *Loi sur les cités et villes*.

POUR CES MOTIFS, la Commission

ACCUEILLE la requête;

AUTORISE l'organisme à ne pas tenir compte des demandes qui y sont visées (O-1) et qui sont datées des 23 mars, 26 mars, 12 avril et 19 avril 1999;

ORDONNE au responsable de l'accès aux documents de la Commission de ne pas communiquer le registre des chèques tel que produit par l'organisme aux fins de sa requête (O-2).

HÉLÈNE GRENIER
Commissaire

Québec, le 8 février 2001.

Procureure de l'organisme :
M^e Lise Monfette