

99 11 49

MEUBLES BUSCH (1980) INC.

ci-après appelée «la demanderesse»

c.

MUNICIPALITÉ D'OKA

ci-après appelée «l'organisme»

La demanderesse requiert la liste des signataires d'une pétition qui la concerne et qui a été remise à l'organisme.

Sa demande d'accès a été refusée en vertu de l'article 53 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*.

Elle prétend que la pétition a circulé parmi les résidents du territoire régi par l'organisme et qu'elle a été déposée au conseil de celui-ci; elle ajoute que le maire lui a dévoilé le nombre de personnes qui y ont apposé leur signature et qu'il n'avait aucune objection à ce que copie de la pétition lui soit fournie. À son avis, la pétition a un caractère public.

La révision du refus de la responsable de l'accès aux documents de l'organisme étant demandée, les parties sont entendues le 22 février 2001, à Montréal.

PREUVE :

Le procureur de l'organisme me remet sous pli confidentiel copie certifiée conforme du document en litige, à savoir la liste des signataires. Il dépose :

- copie d'un mémo que la secrétaire-trésorière de l'organisme a transmis aux membres du conseil (O-1) avec le texte de la pétition (O-1), sans le document en litige;
- sous pli confidentiel, copie de plans (O-2) du territoire qui est régi par l'organisme et sur lesquels sont indiquées les adresses des signataires et, conséquemment, la répartition de ces personnes sur ce territoire;
- copie d'un extrait d'un procès-verbal d'une réunion du conseil de l'organisme relatif au dépôt de la pétition concernant la demanderesse (O-3);
- copie de l'ordre du jour de la réunion du conseil tenue le 7 juin 1999 (O-4).

Le procureur de l'organisme fait entendre la responsable de l'accès et secrétaire-trésorière de l'organisme, madame **Marie Daoust**, qui témoigne sous serment.

Madame Daoust affirme avoir reçu, en mai 1999, une lettre datée du 11 mai 1999 (O-1), à laquelle étaient joints un document intitulé «Pétition» (O-1) ainsi que le document en litige, le tout concernant la demanderesse. Elle précise que ces documents lui ont été remis par une personne requérant que l'organisme en prenne connaissance et que le document en litige ne soit pas divulgué. Elle spécifie avoir communiqué aux membres du conseil copie de ces documents, exception faite toutefois du document en litige qu'elle a conservé en sûreté, avec un mémo daté du 4 juin 1999 (O-1) leur indiquant que *«cette pétition ayant rapport au 63, rue Notre-dame à Oka a été signée par 54 personnes résidant dans la périphérie de l'immeuble concerné.»*

Madame Daoust explique avoir conservé le document en litige sous clef, dans un endroit où elle classe habituellement les documents confidentiels et auquel elle a un accès exclusif; elle souligne qu'à sa connaissance, personne, sauf elle, n'a eu accès au document en litige dont elle n'a jamais, par ailleurs, divulgué le contenu à quiconque.

Elle indique qu'aucun élu n'a demandé à consulter le document en litige; elle ajoute que son mémo du 4 juin 1999 (O-1), auquel étaient joints la lettre du 11 mai 1999, sans les signatures, ainsi que le document intitulé «*Pétition*», sont les seuls documents à avoir été déposés au conseil qui a accepté ce dépôt comme tel à sa réunion du 7 juin 1999 (O-3, O-4).

Elle mentionne que monsieur Jean Ouellet était maire de l'organisme au moment du dépôt de ces documents, qu'il a exercé cette fonction jusqu'en septembre 1999 et qu'il a été remplacé par monsieur Yvan Patry. Elle précise qu'à sa connaissance, ni monsieur Ouellet, ni monsieur Patry n'ont pris connaissance du document en litige.

Elle indique enfin avoir elle-même clairement identifié, sur les plans déposés sous pli confidentiel (O-2), les immeubles où résident les signataires de la pétition par rapport à l'endroit où l'usine de la demanderesse est située ainsi que la zone où les signataires habitent par rapport à l'ensemble du territoire.

Contre-interrogatoire de madame Daoust :

Contre-interrogée par le procureur de la demanderesse, madame Daoust spécifie que la personne qui lui a remis les documents a voulu savoir comment le document en litige serait traité, ce à quoi elle lui a répondu qu'il serait traité selon la procédure habituelle, c'est-à-dire retiré des autres documents se rapportant à la pétition et qu'il ne serait pas déposé au conseil.

Elle précise également avoir offert aux membres du conseil de prendre connaissance du document en litige parce que, à son avis, ils y avaient droit en cette qualité et parce qu'elle a l'obligation de collaborer avec le conseil.

Elle indique que les documents concernant la pétition qui ont été déposés lors de la réunion du conseil tenue le 7 juin 1999 ont fait l'objet d'une résolution par laquelle le conseil en a simplement accepté le dépôt et qu'ils ont par la suite été déposés aux archives de l'organisme.

Elle confirme que le document en litige n'a pas été déposé au conseil.

Elle reconnaît que le 16 juin 1999, le maire, l'inspecteur des bâtiments de l'organisme ainsi qu'elle-même ont rencontré le directeur général de la demanderesse, rencontre au cours de laquelle le maire ne s'est pas objecté à remettre à la demanderesse copie des documents déposés au conseil concernant la pétition, copie de ces documents ayant été remise à la demanderesse le jour même.

Elle reconnaît la demande d'accès datée du 16 juin 1999 (D-1) et signée par le directeur général de la demanderesse, monsieur Claude Pépin.

Elle indique ne pas connaître le «*déroulement de la pétition*» mais avoir été informée que des personnes qui étaient «*dans le secteur*» ont été ciblées pour la signer, que «*c'était dirigé*».

Elle mentionne avoir reçu l'original de la pétition et ne pas savoir si des copies en ont été tirées.

En réponse au procureur de l'organisme, madame Daoust précise que la population habitant le territoire régi par l'organisme était, à l'époque, d'environ 1 400 personnes. Elle ajoute faire partie de cette population et ne pas avoir su que cette pétition circulait.

Le procureur de la demanderesse fait entendre monsieur **Olivier Barolet** qui témoigne sous serment.

Monsieur Barolet affirme avoir, fin avril ou début mai 1999, vu la pétition constituée de 2 pages «*descriptives*» et d'autres pages sur lesquelles des signatures pouvaient être apposées; il ajoute que ces pages étaient épinglées sur un babillard placé à côté du vestibule intérieur du Casse-Croûte d'Oka, cet établissement, qu'il fréquentait presque chaque midi à l'époque ayant une capacité d'environ 25 personnes. Il dit se rappeler que la pétition est restée à cet endroit durant 4 ou 5 jours, avoir réalisé qu'elle concernait son employeur, la demanderesse, et avoir lu le document intitulé «*Pétition*» (O-1) ainsi que la 2^{ième} page de la lettre du 11 mai 1999 (O-1). Il spécifie ne pas avoir pris connaissance des noms des signataires, avoir constaté qu'il y en avait un certain nombre, avoir vu 2 personnes apposer une signature sur la pétition et avoir entendu des gens en discuter et la déplorer; il ajoute que personne ne lui a mentionné avoir signé cette pétition alors que des individus lui ont dit que jamais ils ne la signeraient. Il souligne que personne ne lui a dit avoir été sollicité à domicile.

Contre-interrogatoire de M. Barolet :

Contre-interrogé par le procureur de l'organisme, monsieur Barolet indique qu'à l'époque, il résidait à Ville Lorraine et qu'il était à l'emploi de la demanderesse qu'il a incidemment laissée le 16 février 2001.

Il précise que les documents épinglés sur le babillard du casse-croûte étaient constitués de 2 pages de texte et de 1 à 2 pages «*pour les signatures, 1 ou 2, je ne le sais pas, je n'ai pas lu de a à z le document*».

Il précise également avoir fait une lecture rapide des documents, lecture d'une minute environ; il spécifie qu'il était curieux de lire les noms des signataires, qu'il les a lus et qu'il n'en a aucun souvenir. Il se rappelle par ailleurs des 3 personnes qui lui ont dit qu'elles ne signeraient jamais cette pétition et il les identifie. Il dit ne pas savoir par qui la pétition a été épinglée au babillard.

Il ne peut indiquer le nombre de signatures qui étaient inscrites au moment où il a jeté un coup d'œil aux documents affichés; à son avis, les signatures occupaient le quart d'une page, pas plus; il ne peut non plus affirmer que ces signatures étaient originales.

Il mentionne que le vestibule, qui n'est pas fermé, est situé à côté de la porte d'entrée du casse-croûte.

Il explique avoir, vraisemblablement la journée même, fait au directeur général de la demanderesse rapport de ce dont il avait pris connaissance concernant la pétition épinglée sur le babillard du casse-croûte.

Il réaffirme que les 2 pages auxquelles étaient jointes des signatures et qui étaient épinglées sur le babillard sont le document intitulé «*Pétition*» (O-1) ainsi que la 2^{ième} page de la lettre du 11 mai 1999 adressée à madame Marie Daoust (O-1).

En réponse au procureur de la demanderesse, monsieur Barolet explique avoir fait une lecture sommaire des documents épinglés sur le babillard parce que les gens en parlaient et qu'il en avait conséquemment une idée; il ajoute que les gens qui fréquentaient le casse-croûte, et qui avaient peut-être signé la pétition à son insu, savaient qu'il était à l'emploi de la demanderesse.

En réponse au procureur de l'organisme, monsieur Barolet spécifie que les gens qui discutaient de la pétition au casse-croûte le faisaient privément.

Le procureur de la demanderesse fait entendre **monsieur Claude Pépin**, propriétaire et directeur général de sa cliente, qui témoigne sous serment.

Monsieur Pépin affirme s'être lui-même rendu sur place pour prendre connaissance de la pétition après que monsieur Barolet lui en ait parlé; il a lu les documents épinglés sur le babillard du casse-croûte et qui comprenaient quelques signatures. Il ajoute que des voisins, clients de l'usine, lui avaient auparavant indiqué avoir refusé de signer une pétition qui leur avait été présentée à leur domicile concernant la demanderesse.

Monsieur Pépin explique qu'après avoir lu la pétition, il a communiqué avec le maire de l'organisme et il l'a rencontré le 16 juin 1999, rencontre au cours de laquelle le maire lui a dit qu'une pétition de 54 noms avait été déposée et qu'il pourrait y avoir accès. Il reconnaît que le maire n'a pas précisé que l'accès à la pétition incluait l'accès au document en litige; il reconnaît également que madame Daoust lui a indiqué que l'obtention d'une copie de la pétition devait faire l'objet d'une demande d'accès, d'où sa demande du 16 juin 1999 (D-1).

Il spécifie, en ce qui concerne la rencontre précitée, que personne ne lui a indiqué que les documents constituant la pétition étaient secrets. Il ajoute qu'à la suite de la décision défavorable de la responsable, il a de nouveau rencontré le maire de l'organisme qui n'a pas accepté d'intervenir pour lui donner accès au document en litige.

Contre-interrogatoire de monsieur Pépin :

Contre-interrogé par le procureur de l'organisme, monsieur Pépin affirme avoir vu des signatures apposées sur la pétition, ne pas en avoir pris note et ne pas se rappeler du nombre de signataires qui s'y étaient inscrits. Il y avait, précise-t-il, un certain nombre de signatures qu'il n'arrive pas à évaluer; il ne peut non plus, pour une même page du document en litige, établir de proportion entre la partie sur laquelle des signatures étaient apposées et la partie laissée en blanc.

Il affirme également qu'il prenait 2 repas par jour au Casse-croûte d'Oka, que la pétition y a été affichée pendant environ une semaine et qu'il ne l'a consultée qu'une seule fois. Il ne peut affirmer que les signatures dont il a pris connaissance étaient originales. Il se rappelle avoir vu le texte français et anglais de la pétition ainsi qu'une feuille avec des noms.

Il affirme qu'environ 4 voisins lui ont dit qu'ils ne signeraient pas la pétition.

Il reconnaît que ni le maire, ni personne de l'organisme ne lui a dit avoir vu le document en litige; il ajoute que le maire lui a indiqué avoir reçu une pétition de 54 noms.

ARGUMENTATION :

Le procureur de l'organisme soumet qu'il est particulier que les témoins de la demanderesse, intéressés par le document en litige, n'aient pas souvenir des noms qui y étaient inscrits, du nombre de ces noms, de la durée de l'affichage de la pétition et de l'originalité des signatures.

Il soumet que la preuve non contredite démontre que la responsable de l'accès a reçu le document en litige, qu'elle l'a mis sous clef et que personne d'autre n'y a eu accès à sa connaissance.

Il soumet que la preuve établit que le maire n'a jamais indiqué à monsieur Pépin qu'il avait eu accès au document en litige.

Il soumet que la preuve établit que le maire a été avisé que 54 personnes avaient signé la pétition et qu'il n'a pas voulu prendre connaissance de l'identité des signataires.

Il soumet que la preuve établit que la responsable de l'accès n'a pas divulgué les noms constituant le document en litige vu la demande qui lui a été faite à cet effet par la personne qui a remis l'ensemble des documents à madame Daoust.

Il soumet que le document en litige a été reçu et conservé de façon confidentielle par la responsable, qu'il n'a pas été déposé aux archives et qu'il n'a pas été communiqué à quiconque.

Il soumet que les 54 signataires sont des personnes directement intéressées par la situation décrite dans les documents remis à l'organisme (O-1) et qu'elles ne constituent pas la grande majorité des citoyens du territoire régi par l'organisme (O-2). À son avis, aucune preuve n'établit le consentement tacite de ces personnes à la divulgation de leur identité.

Le procureur de la demanderesse soumet pour sa part que les pétitionnaires ont implicitement renoncé à la confidentialité des renseignements les concernant.

Il soumet que la preuve démontre que la pétition a été affichée dans un lieu public et que des individus ont avisé la demanderesse de leur refus de signer la pétition.

Il soumet que le traitement confidentiel attribué par madame Daoust au document en litige ne lui confère pas, à lui seul, un caractère confidentiel. Il soumet par ailleurs que madame

Daoust a offert aux membres du conseil de l'organisme de prendre connaissance du document en litige et qu'elle lui reconnaissait, par le fait même, un caractère public.

Il soumet que la preuve démontre que chaque signataire pouvait voir le nom des signataires qui le précédaient; à son avis, il y a renonciation implicite à la confidentialité d'autant plus que le texte de la pétition n'indique pas que les signataires entendaient conserver l'anonymat en s'adressant à un organisme public.

DÉCISION :

J'ai pris connaissance du document en litige ainsi que des plans (O-2) qui ont été produits par l'organisme sous pli confidentiel.

J'ai également pris connaissance des décisions et de la doctrine qui m'a été soumise.

La preuve :

Le document en litige est uniquement constitué de renseignements personnels, à savoir des noms et des adresses individuelles, répartis sur 3 pages; 22 noms sont inscrits sur la 1^{ière} page, 22 noms sont inscrits sur la 2^{ième} page et 10 noms sont inscrits sur la dernière page. Je note que les témoignages de messieurs Pépin et Barolet concernent un nombre nettement inférieur de signatures. J'en conclus que les signatures ont, pour la plupart, pu être apposées ailleurs qu'au casse-croûte.

Les plans déposés sous pli confidentiel (O-2) établissent que les 54 signataires sont parmi les voisins de la demanderesse. Le témoignage de madame Daoust indique que le déroulement de la pétition résulterait d'une action dirigée dans un secteur particulier du

territoire et que les voisins de la demanderesse étaient les personnes ciblées aux fins de la pétition; monsieur Pépin a pour sa part témoigné que les 4 personnes qui l'ont avisé de leur refus de signer la pétition étaient des voisins de la demanderesse. Aucune preuve ne vient démontrer que la pétition ait ouvertement circulé sur l'ensemble du territoire régi par l'organisme.

La preuve démontre que messieurs Barolet et Pépin ont pris connaissance de la pétition vers la fin du mois d'avril ou au début du mois de mai 1999. La preuve établit par ailleurs que les documents qui ont été remis à madame Daoust comprennent une lettre datée du 11 mai 1999 (O-1) que messieurs Barolet et Pépin n'ont pas vue au casse-croûte. Je comprends que cette lettre du 11 mai 1999 comporte une position à laquelle adhère chacun des signataires.

La preuve démontre enfin que le document en litige a été traité de manière confidentielle, conformément à la demande de la personne qui l'a déposé, que le maire et ses conseillers n'y ont pas eu accès individuellement et qu'il n'a pas été déposé ni conseil, ni aux archives.

Le droit applicable :

Il importe peu de déterminer si les documents remis à madame Daoust constituent une plainte ou une pétition. Il faut plutôt, à partir des règles prévues par le législateur, qualifier les renseignements qui y sont inscrits et déterminer si ces renseignements sont confidentiels, s'il y a consentement à leur divulgation ou s'ils ont un caractère public en vertu de la loi.

La *Loi sur l'accès* prévoit que :

54. Dans un document, sont nominatifs les renseignements qui concernent une personne physique et permettent de l'identifier.

56. Le nom d'une personne physique n'est pas un renseignement nominatif, sauf lorsqu'il est

mentionné avec un autre renseignement la concernant ou lorsque sa seule mention révélerait un renseignement nominatif concernant cette personne.

53. Les renseignements nominatifs sont confidentiels sauf dans les cas suivants:

1^o leur divulgation est autorisée par la personne qu'ils concernent; si cette personne est mineure, l'autorisation peut également être donnée par le titulaire de l'autorité parentale;

2^o ils portent sur un renseignement obtenu dans l'exercice d'une fonction d'adjudication par un organisme public exerçant des fonctions quasi judiciaires; ils demeurent cependant confidentiels si l'organisme les a obtenus alors qu'il siégeait à huis-clos ou s'ils sont visés par une ordonnance de non-divulgation, de non-publication ou de non-diffusion.

55. Un renseignement personnel qui a un caractère public en vertu de la loi n'est pas nominatif.

Les documents remis à madame Daoust sont nominatifs en ce qu'ils concernent une opinion à laquelle ont adhéré 54 personnes physiques qui s'y sont individuellement identifiées; les noms et adresses de ces 54 personnes sont inscrits avec cette opinion détaillée et exprimée dans les documents remis à madame Daoust. Les articles 54 et 56 précités confèrent un caractère nominatif aux renseignements personnels qui constituent ces documents.

Le retrait du document en litige a fait perdre au document du 11 mai 1999 (O-1) ainsi qu'au document intitulé «*Pétition*» (O-1) leur caractère nominatif puisqu'aucune personne physique ne pouvait, de ce fait, être identifiée; madame Daoust devait donc communiquer ces 2 documents à la demanderesse en vertu de l'article 9 de la *Loi sur l'accès* :

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.

Le caractère nominatif du document en litige demeure, en vertu des articles 54 et 56 précités. L'article 53, précité, attribue un caractère confidentiel aux renseignements

nominatifs sauf dans les 2 cas qu'il prévoit expressément; il importe de déterminer, puisque le 2^{ème} cas ne trouve pas application ici, si les 54 signataires ont autorisé la divulgation de leur identité respective. La preuve administrée à cet égard particulier révèle que :

- seulement quelques signatures étaient, fin avril début mai 1999, apposées sur la pétition affichée sur le babillard du casse-croûte;
- la pétition a été affichée sur ce babillard pendant une durée maximale d'une semaine;
- le document en litige a été remis avec le document intitulé «*Pétition*» et avec une lettre datée du 11 mai 1999 qui n'était pas affichée sur le babillard;
- 54 personnes ont signé la pétition, les noms et les adresses étant répartis sur 3 pages;
- le traitement confidentiel du document en litige a été demandé par la personne qui l'a déposé auprès de l'organisme.

Aucune preuve ne me convainc, ou encore ne me suggère, que l'un ou l'autre des 54 signataires voisins de la demanderesse ait autorisé la divulgation de son identité avec les renseignements compris dans la lettre du 11 mai 1999 remise à madame Daoust.

La décision de la responsable est tout à fait fondée en droit en ce qu'elle respecte le caractère confidentiel du document en litige dans son intégralité, tel que le prévoit l'article 53 de la *Loi sur l'accès*. La décision de la responsable est d'autant plus fondée en ce qu'elle n'attribue au document en litige aucun caractère public non prévu par le législateur.

Il est utile de préciser que les dispositions législatives relatives au caractère confidentiel des renseignements nominatifs n'ont pu être altérées par le fait que personne n'ait dit au représentant de la demanderesse que les documents remis à madame Daoust «*étaient secrets*»; ces dispositions auraient également reçu application même si le maire de l'organisme avait dit à monsieur Pépin que tous ces documents étaient accessibles.

Soulignons aussi que la communication du nombre des signataires de cette pétition était légale en vertu de l'article 9 précité et parce qu'elle ne permettait pas d'identifier quiconque.

Signalons enfin que la *Loi sur les archives* (L.R.Q., c. A-21.1), qui s'applique notamment aux municipalités, définit ce que sont les «*archives*».

POUR CES MOTIFS, la Commission

REJETTE la demande de révision;

ORDONNE la non-communication, par la Commission, des plans produits sous la cote O-2.

HÉLÈNE GRENIER
Commissaire

Québec, le 7 mars 2001.

Procureur de la demanderesse :
M^e Sylvain Sauvageau

Procureur de l'organisme :
M^e Luc Carbonneau