

00 13 41
00 14 54
00 14 55

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT

ci-après appelé le « requérant »

c.

**L'ASSOCIATION PROFESSIONNELLE
DES INGÉNIEURS DU
GOUVERNEMENT DU QUÉBEC**

ci-après appelée l' « intimée »

DISPOSITIONS PRÉLIMINAIRES

Jonction des trois dossiers

À la demande des parties et avec l'assentiment de la Commission, sont entendues conjointement les trois requêtes pour être autorisé à ne pas tenir compte des demandes d'accès, requêtes formulées par l'organisme requérant en vertu de l'article 126 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*¹ (ci-après appelées « requêtes »).

En conséquence, les parties conviennent que les pièces constitutives de chacun des dossiers (requête et ses annexes) ainsi que la preuve et les représentations présentées dans chacun de ceux-ci soient versées aux autres dossiers concernés par l'audience.

Désignation de l'intimée

Il est apparu, à la lecture des demandes d'accès en cause, que chacune d'elles est formulée sur du papier portant l'entête de l'Association intimée et est signée par une personne agissant à titre d'officier de l'Association intimée. La Commission décide que l'intimée est l'*Association professionnelle des ingénieurs du gouvernement du Québec* et non chacune des personnes physiques qui ont signé les demandes. En

¹ *L.R.Q., c. A-2.1, ci après appelée la « Loi ».*

00 13 41
00 14 54
00 14 55

2

conséquence, les signataires des demandes, savoir messieurs Pierre Sirois et Michel Gagnon, ne doivent plus apparaître aux dossiers comme étant les intimés tel que d'abord indiqué par l'administration. Cette mise au point est faite en tout début d'audience par la soussignée. Les modifications nécessaires concernant l'identité de l'intimée seront apportées aux dossiers de la Commission.

L'OBJET DU LITIGE

Le requérant estime que, considérant le nombre et le caractère systématique des demandes d'accès formulées par l'intimée dans une courte période de temps, il est fondé de demander à la Commission de l'autoriser à ne pas y répondre comme le permet le premier alinéa de l'article 126 de la Loi :

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.

[...]

Une audience se tient en la ville de Québec le 1^{er} mars 2001.

L'AUDIENCE

L'objet du litige est confirmé par les parties en tout début d'audience.

LA PREUVE

Les procureurs de l'intimée ne contestent pas le fait que cette dernière ait formulé les demandes d'accès auxquelles réfèrent les trois requêtes, ni la date de ces demandes, ni leur date de réception par l'organisme. Ces demandes d'accès font partie des éléments constitutifs des dossiers en cause. Il s'agit :

Pour le dossier 00 13 41, des 18 demandes d'accès suivantes formulées par l'intimée entre le 9 juin et le 21 juillet 2000 et reçues par le requérant entre le 15 juin et le 25 juillet 2000, et concernant, pour la plupart, plusieurs documents se trouvant dans les dossiers suivants :

1. Système d'approvisionnement en eau potable privé;

2. L'implantation, la construction ou l'agrandissement de l'entreprise Compagnie minière IOC de Sept-Îles;
3. La seconde ligne de production de panneaux de particules de bois de Tafisa Canada à Lac Mégantic;
4. L'implantation, la construction ou l'agrandissement de l'entreprise Cimbec Canada de Port-Daniel;
5. L'implantation, la construction ou l'agrandissement de l'entreprise Mines Agnico-Eagle, div. LaRonde de Preissac;
6. L'implantation, la construction ou l'agrandissement de l'entreprise Abitibi-Consolidated (usine Kénogami) de Jonquière;
7. L'implantation, la construction ou l'agrandissement de l'entreprise SECAL (Alcan), usine Vaudreuil de Jonquière;
8. L'implantation, la construction ou l'agrandissement de l'entreprise Abitibi-Consolidated de Beaupré;
9. L'implantation, la construction ou l'agrandissement de l'entreprise CFL Structure, div. De Coopérative forestière Laterrière de Larouche;
10. L'implantation, la construction ou l'agrandissement de l'entreprise Énergie Le Nordais de Cap-Chat;
11. L'implantation, la construction ou l'agrandissement de l'entreprise Howmet Cercast (Canada) de Laval;
12. L'implantation, la construction ou l'agrandissement de l'entreprise Eaux Vives Harricana de Saint-Mathieu-d'Harricana;
13. L'implantation, la construction ou l'agrandissement de l'entreprise Rio Algom de Baie-James;
14. L'implantation, la construction ou l'agrandissement de l'entreprise Stelco-McMaster de Contrecoeur;
15. L'implantation, la construction ou l'agrandissement de l'entreprise Terra Tech Recyclage, div. De Terra Gaïa de Contrecoeur;
16. Études et travaux effectués pour contrer les inondations survenues sur la rue Lac-de-Mai, dans le quartier Fabreville à Laval;
17. Réparation du Pont-des-Îles à Montréal;
18. Qualité de l'eau potable et les systèmes d'approvisionnement en eau des municipalités.

Pour le dossier 00 14 54 : de la demande d'accès formulée le 2 août 2000, reçue par le requérant le 3 août 2000, concernant les documents suivants relatifs à la construction et à l'exploitation d'un centre de coulée à Alma : Tout avis juridique sur

00 13 41
00 14 54
00 14 55

4

l'opportunité d'examens d'impacts environnementaux relatifs à la modification du décret 1557-97 autorisant la construction et l'exploitation d'une aluminerie à Alma.

Pour le dossier 00 14 55 : de la demande d'accès, formulée le 26 juillet 2000, reçue par le requérant le 27 juillet 2000, au *Plan de consolidation des effectifs à Québec* rédigé en 1999 par messieurs Guy Demers, Didier Bicchi et Francis Flynn, ing.

Le responsable de l'accès adressait ses requêtes à la Commission respectivement le 26 juillet 2000 pour le dossier 00 13 41, le 16 août 2000 pour le dossier 00 14 54 et le 16 août 2000 également pour le dossier 00 14 55. Le dépôt de ces requêtes n'est pas contesté par l'intimée.

Dans sa requête pour le premier dossier 00 13 41 et son annexe, c'est-à-dire la lettre adressée à monsieur Pierre Sirois de chez l'intimée, le requérant explique que l'organisme a déjà traité les trois premières demandes ou est en processus de les traiter, de sorte que ces 3 demandes ne sont pas visées par la requête visant à être autorisé à ne pas tenir compte de demandes d'accès. Seules les 15 autres demandes datées entre le 6 et 21 juillet 2000 et toutes reçues par le requérant en juillet 2000 (demandes 4 à 18) sont l'objet de cette requête. Le procureur de l'intimée ne conteste pas cette dernière affirmation.

Les requêtes dans les dossiers 00 14 54 et 00 14 55 ont pour objet de se faire autoriser à ignorer chacune, une demande d'accès, comme plus haut mentionné.

L'ensemble des trois requêtes a donc pour objet de se faire exempter par la Commission de tenir compte de 17 des 20 demandes d'accès formulées par l'intimée entre le 9 juin et le 3 août 2000.

Les témoignages

Le procureur du requérant appelle, pour témoigner, monsieur Camille Rousseau, adjoint du responsable ministériel de l'accès chez l'organisme requérant depuis juin 1989. Monsieur Rousseau explique comment fonctionne le réseau mis en place par le requérant pour répondre aux demandes d'accès du public. Dès qu'une demande est reçue au bureau du responsable ministériel, elle est acheminée vers l'unité de l'organisme qui détient le dossier visé. Il y a, chez le requérant, 25 unités

00 13 41
00 14 54
00 14 55

5

sectorielles ou régionales qui sont chapeautées, chacune, par un répondant de l'accès. Le témoin est d'ailleurs chargé de former ces répondants et de les soutenir dans leur travail quotidien. Il reçoit leurs rapports mensuels.

Monsieur Rousseau dit que l'intimée formulent régulièrement des demandes d'accès, au rythme de 4, 5 ou 6 par année. Du 1^{er} juin 1998 au 1^{er} juin 2000, l'intimée en a acheminé 12. Depuis la dernière demande d'accès en cause ici, soit depuis le 3 août 2000 jusqu'au 28 février 2001, soit jusqu'à la veille de la présente session, l'intimée n'a déposé qu'une seule demande d'accès qui est d'ailleurs en traitement par la direction régionale de Québec.

En contre-interrogatoire, monsieur Rousseau déclare qu'il a acheminé pour traitement les trois premières demandes (demandes 1 à 3) dont fait état la requête dans le dossier 00 13 41. Dès qu'il en a reçu l'ordre, il a suspendu le traitement de toutes les autres demandes concernées par ce dossier.

Toujours en contre-interrogatoire, le témoin dit que des 15 demandes qui font l'objet de la requête 00 13 41, les 12 demandes datées du 6 juillet 2000 visent le même type de documents, mais chacune concernant des sociétés distinctes et que pour chacune, la direction ou l'unité administrative détenant le dossier est identifiée.

Le contre-interrogatoire continue. Le témoin déclare que la majorité des 570 demandes d'accès acheminées en 2000 aux diverses unités a été traitée de façon autonome par le répondant de l'unité visée. L'ordre de son supérieur de suspendre le traitement des demandes d'accès en cause dans le dossier 00 13 41 était motivé par la nécessité d'attendre pour voir si d'autres demandes allaient rentrer et à quel rythme. À l'époque, le bureau en recevait quotidiennement en provenance de l'intimée. À compter de cet ordre, il n'a plus acheminé les demandes visées par les trois présentes requêtes vers les unités concernées, et ce, pour le même motif.

Le procureur de l'intimée dépose une liste des 12 demandes d'accès présentées par sa cliente entre le 1^{er} mai 1998 et le 30 juin 2000 sous la cote I-1. Le procureur du requérant ne s'oppose pas à ce dépôt.

Le procureur du requérant appelle ensuite, pour livrer son témoignage, monsieur Bob van Oyen, responsable ministériel de l'accès au moment du dépôt des

00 13 41
00 14 54
00 14 55

6

demandes d'accès en cause ici et des requêtes. Il est actuellement directeur régional pour les régions de la Capitale nationale et de Chaudière-Appalaches.

Monsieur van Oyen déclare avoir eu copie de toutes et chacune des 20 demandes d'accès reçues de l'intimée durant cette période s'étalant du 15 juin 2000 au 3 août 2000. Il déclare que la première a été traitée au bureau central du responsable de l'accès. Les deux suivantes ont été traitées également. Entre le 7 juillet et le 25 juillet, le témoin dit avoir demandé à son adjoint de cesser de traiter les nouvelles demandes qui arrivaient. Il a pris la décision de formuler la première requête en vertu de l'article 126, le 26 juillet 2000.

Le témoin dit qu'il a pris cette décision le 26 juillet parce que les demandes étaient nombreuses et arrivaient à un rythme soutenu et de façon systématique. C'était toujours le même type de documents qui étaient demandés. Il n'avait aucune indication que les demandes allaient s'arrêter de rentrer. Il était donc préoccupé, dans les circonstances, par la menace d'un engorgement du système d'accès. Il admet cependant que les 17 demandes d'accès en cause dans ces trois dossiers ne pouvaient à elles seules engorger le système. Il déclare que la machine aurait probablement pu les traiter avec la collaboration des officiers de l'intimée. Le problème pour lui, à l'époque, c'est qu'il n'avait aucune indication que les demandes allaient cesser d'arriver à son bureau. Il craignait donc l'engorgement à court terme du système, si elles continuaient à affluer à ce rythme. Le fait que les demandes étaient rédigées plutôt sur un même modèle, combiné au fait qu'elles visaient différents secteurs ou différents types de dossier lui donnaient l'impression qu'elles émanaient d'une méthode, qu'elles étaient formulées dans un but précis et qu'elles n'allaient pas s'arrêter de rentrer.

Le témoin ajoute que sa direction devait continuer à offrir un bon service à l'ensemble de la clientèle. Un engorgement crée toujours un ralentissement dans le service.

Enfin, le témoin rappelle que lorsque les demandes ne sont pas traitées dans les délais impartis par la Loi, l'organisme peut être forclos d'invoquer des motifs facultatifs de refus. Dans une situation d'engorgement, l'organisme peut donc perdre l'occasion de protéger des documents qu'il aurait choisis de ne pas divulguer normalement, par le seul jeu de l'écoulement du temps.

Le témoin affirme que ne sachant pas où et quand la série de demandes s'arrêterait, aucune autre solution ne s'offrait à lui pour la stopper que de demander à la Commission la permission de les ignorer.

En contre-interrogatoire, le témoin admet ne pas avoir vérifié ou fait vérifier si les directions régionales étaient engorgées à l'époque. Il admet également que l'officier principal de l'intimé lui avait déjà offert et donné sa collaboration et que cette collaboration aurait pu constituer une autre solution au problème d'engorgement appréhendé. Il dit ne pas avoir communiqué avec cet officier avant de formuler les trois requêtes en cause ici.

LES REPRÉSENTATIONS

Le procureur du requérant base son argumentation sur les critères développés par la Cour du Québec dans *Ville de Montréal c. Winters*². Il prétend que preuve est faite que le requérant a reçu en peu de temps, quatre semaines, une série de demandes d'accès qui dépassait largement, en nombre, le volume de demandes émanant habituellement de l'intimée et que ces demandes étaient rédigées de façon à laisser croire au responsable de l'accès la recherche systématique d'une quantité impressionnante d'informations intéressant une grande diversité de dossiers non reliés les uns aux autres. Il plaide que cette preuve établit que les demandes sont abusives par leur nombre et leur caractère systématique.

Le procureur du requérant soutient que la Commission doit apprécier le bien-fondé des présentes requêtes dans le contexte existant lors de leur rédaction. À cette époque, le témoignage de Monsieur van Oyen est éclairant à cet égard, ne sachant pas quand la série de demandes d'accès en cours allait se terminer et ne pouvant déceler le moindre indice annonçant une fin prochaine du processus de demandes en cascade, il avait de bonnes raisons de craindre l'engorgement du service dont il assumait la direction et la mise en péril de la qualité de ce service. Il est vrai, la preuve le démontre, qu'objectivement, considérées une à une en dehors du contexte particulier qui existe ici, les demandes auraient probablement pu recevoir réponse. Mais le procureur de l'organisme argue que la Commission ne peut ignorer le contexte particulier des demandes en cause, faites en cascade, par la même

² [1991] CAI 359 (C.Q.).

personne, en nombre exagéré et visant apparemment des objectifs disparates et des dossiers non reliés entre eux. C'est dans ce contexte que le responsable de l'accès devait réagir rapidement et formuler ses requêtes pour être autorisé à ne pas tenir compte des demandes.

Les procureurs de l'intimée plaident que l'article 126 est une exception au droit fondamental d'accès et doit être interprété de façon restrictive. Ils sont d'avis que les faits dans la présente cause se distinguent de ceux considérés par la Cour du Québec dans l'arrêt *Winters*. Dans l'arrêt *Winters* comme dans les décisions de la Commission qui l'ont appliqué par la suite³, il s'agissait de plusieurs milliers de documents. Dans le cas qui nous occupe, les procureurs sont d'avis que la preuve ne démontre pas que les demandes visent des milliers de documents. Le caractère systématique ou répétitif des demandes n'a pas été démontré non plus. Les procureurs soutiennent que l'organisme n'a pas établi qu'il ne pouvait pas répondre à ces demandes dans le délai prévu par la Loi; au contraire, le responsable a dit qu'objectivement, son service aurait probablement pu le faire. Aucune preuve n'a été présentée par l'organisme pour illustrer les opérations matérielles que nécessite le traitement de telles demandes⁴. Ils sont d'avis qu'un droit fondamental ne peut être contredit que par des faits prouvés. L'organisme n'a pas relevé le fardeau de preuve qui lui incombe, c'est-à-dire établir le caractère manifestement abusif des demandes.

DÉCISION

Je suis d'avis qu'en des circonstances comme celles qui ont été établies par l'organisme et dans ce contexte précis, il est raisonnable de conclure que le responsable de l'accès, lorsqu'il a rédigé les trois requêtes, avait de bons motifs de croire que les demandes risquaient, par leur nombre encore indéfini puisque appréhendé en grande partie, de causer un engorgement de son service pendant un certain temps et de causer ainsi préjudice tant aux autres demandeurs d'accès qu'au requérant.

³ *Macdonell c. Assemblée nationale*, [1995] CAI 222 ; *Procureur général du Québec (Assemblée nationale) c. Macdonell*, [1994] CAI 342 ; *Bureau du coroner c. Bayle*, [1995] CAI 214 ; *Ville de Québec c. Paré*, [1997] CAI 97.

⁴ *Canton de Chatham c. Arnold*, [1994] CAI 109 ; *Ministère de l'Emploi et de la Solidarité c. Gilbert*, [1999] CAI 335.

Il faut se rappeler qu'une certaine jurisprudence oblige le responsable à réagir avant l'écoulement du délai prévu pour répondre à la demande d'accès, soit avant 20 jours ou 30 jours et de formuler sa requête à l'intérieur de ce délai, à défaut de quoi, sa requête est jugée irrecevable. Considérant cette courte période, il est raisonnable de penser qu'il ne lui reste plus alors beaucoup de temps pour négocier quelques ententes ou modalités de réponse avec les représentants de l'intimée ou pour évaluer avec précision la somme de travail requis ou la lourdeur des opérations que nécessiterait le traitement de ces demandes.

La Commission a souvent statué sur l'accessibilité à des renseignements ou des documents semblables à ceux qui sont demandés ici et qui étaient également détenus par le requérant. La Commission sait que ces dossiers nécessitent souvent, pour le requérant, de communiquer avec des tiers qui lui ont fourni ces renseignements visés par les articles 23 et 24 de la Loi. De cette longue expérience, la Commission sait que le traitement de ces dossiers est souvent fastidieux et doit se faire de façon méticuleuse. D'autres articles de la Loi sont également invoqués à l'occasion et un élagage supplémentaire de renseignements doit s'évaluer, se justifier et s'effectuer. Je suis d'avis que la connaissance spécialisée de la Commission au sujet de la somme de temps et de travail que l'organisme doit déployer dans le traitement de ce type de demande d'accès est suffisante pour la convaincre du bien-fondé de l'évaluation qu'avait faite le responsable de l'accès des risques d'engorgement de son service.

Le reste de la preuve me convainc que le responsable de l'accès ne savait pas et ne pouvait pas prévoir, lorsqu'il rédigeait ses requêtes, à quel moment les demandes de l'intimée allaient cesser d'arriver sur son bureau de sorte qu'il lui était impossible d'être certain que le système ne s'engorgerait pas, vu la cadence et le rythme rapide des arrivées.

Le reste de la preuve démontre que, lors de la rédaction de ces requêtes, les demandes d'accès étaient nombreuses et que ce nombre était manifestement abusif vu la cadence rapprochée de leur présentation et la somme de travail qu'exige une réponse bien fondée.

La preuve me convainc, enfin, que ce nombre exagéré et cette cadence rapide auxquels s'ajoute la constatation que les demandes visaient des sujets divers et variés, non reliés entre eux, pouvaient raisonnablement générer, chez le

00 13 41
00 14 54
00 14 55

10

responsable de l'accès, au moment où il formulait ses requêtes, la conviction que les demandes avaient un caractère systématique.

Le droit fondamental à l'information de l'intimée ne souffre pas d'une négation absolue ni même d'un sérieux accroc de l'accueil de ces requêtes puisque cette dernière peut toujours formuler à nouveau des demandes, cette fois conformes à la Loi et non abusives.

POUR CES MOTIFS, la Commission

ACCUEILLE les requêtes; et

AUTORISE le requérant à ne pas tenir compte des demandes d'accès visées par les requêtes.

Québec, le 17 mai 2001.

DIANE BOISSINOT
Commissaire

Procureur du requérant :
M^e Jonathan Branchaud

Procureurs de l'intimée :
M^e Marc Hurtubise
M^e Dominique-Anne Roy