

**Commission d'accès à l'information
du Québec**

Dossier : 06 11 11

Date : Le 28 décembre 2007

Commissaire : M^e Hélène Grenier

TRAC-WORLD FREIGHT SERVICES INC.

Demanderesse

c.

VILLE DE SAINTE-CATHERINE

Organisme

DÉCISION

OBJET

DEMANDE DE RÉVISION en vertu de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*¹.

[1] Le 17 mai 2006, la demanderesse s'adresse à l'organisme pour obtenir copie des documents suivants :

- règlement de construction (à jour);
- règlement sur l'émission et/ou l'obtention de permis (à jour);
- règlement sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale (à jour);

¹ L.R.Q., c. A-2.1, ci-après appelée « *Loi sur l'accès* ».

- règlement de zonage (à jour);
- règlement sur les droits acquis (à jour); et
- l'ensemble des documents afférents au règlement no. 371-88-156 incluant, sans limitation aucune, l'avis public d'entrée en vigueur de celui-ci.

[2] Dans sa demande d'accès, la demanderesse s'engage à acquitter les frais afférents à la reproduction des documents susmentionnés tels qu'ils sont prévus aux paragraphes 9(b) et 9(d) du *Règlement sur les frais exigibles pour la transcription, la reproduction et la transmission de documents et de renseignements nominatifs*, (1987) G.O. II, 6848, et ce, sans qu'il soit nécessaire de l'informer préalablement du montant approximatif de ces frais. Elle indique aussi qu'un de ses représentants se rendra à l'hôtel de ville de l'organisme pour acquitter les frais applicables et prendre copie des documents demandés.

[3] Le montant des frais chargé par l'organisme pour la reproduction des documents demandés est de 438,99 \$; la demanderesse acquitte ce montant le 31 mai 2006.

[4] Le 1^{er} juin 2006, la demanderesse s'adresse à l'organisme et porte à son attention le paragraphe 9(d) du règlement sur les frais exigibles précité qui prévoit que les frais exigibles pour la reproduction d'un règlement municipal ne peuvent excéder la somme de 35,00 \$. Elle demande en conséquence le remboursement des frais qu'elle considère avoir payés en trop, soit une somme de 403,99 \$.

[5] Le 5 juin 2006, l'organisme rejette cette demande; la responsable de l'accès aux documents de l'organisme précise que chaque document broché constitue un règlement municipal distinct.

[6] L'objet de la demande de révision, déjà circonscrit lors d'une conférence préparatoire, se résume finalement au calcul du montant des frais exigibles pour la reproduction du « *règlement de zonage (à jour)* » visé par la demande d'accès du 17 mai 2006. Selon la demanderesse, l'organisme ne pouvait, en vertu de ce règlement, lui charger un montant supérieur à 35,00 \$ pour la reproduction des dispositions réglementaires à jour en matière de zonage.

AUDIENCE

A) PREUVE

i) De l'organisme

[7] L'avocat de l'organisme dépose les admissions que les parties ont signées (O-1). Les parties confirment ainsi les faits précités et précisent que la demande d'accès du 17 mai 2006 a été adressée à l'organisme par l'entremise des avocats de la demanderesse.

[8] Les admissions des parties comprennent la liste des règlements et documents dont copie a été remise à la demanderesse en réponse à sa demande d'accès du 17 mai 2006. En ce qui concerne le « *règlement de zonage (à jour)* » visé par cette demande d'accès, cette liste démontre :

- qu'un « *règlement concernant le zonage* », auquel le numéro 371-88 a été attribué, est entré en vigueur le 31 janvier 1989;
- que ce règlement comprend plus de 92 pages;
- que des frais au montant de 35,00 \$ ont été exigés de la demanderesse pour la reproduction de ce règlement.

[9] Cette liste est par ailleurs substantiellement constituée des renseignements suivants :

- le numéro et le titre de chaque règlement adopté pour modifier le règlement concernant le zonage (371-88-1 à 371-88-154);
- les dates d'adoption et d'entrée en vigueur de chaque règlement adopté pour modifier le règlement concernant le zonage;
- le nombre de pages de chaque règlement adopté pour modifier le règlement concernant le zonage;
- le montant des frais exigés de la demanderesse pour la reproduction de chaque règlement adopté pour modifier le règlement concernant le zonage.

[10] Cette liste démontre plus particulièrement que le « *règlement concernant le zonage* » a, depuis son entrée en vigueur en 1989, été modifié par près de 154 règlements qui sont pour la plupart en vigueur; on ne compte parmi ces règlements modificateurs que quelques règlements non récents issus de refontes, soit les règlements dont les numéros sont : 371-88-9, 371-88-27, 371-88-57, 371-88-69, 371-88-70 et 371-88-71. Le nombre de pages constituant les règlements varie, selon le règlement, de 2 à 98.

ii) De la demanderesse

[11] L'avocat de la demanderesse dépose à son tour les admissions des parties, lesquelles comprennent la liste des règlements et documents que l'organisme a fournis à sa cliente en réponse à la demande d'accès du 17 mai 2006 (D-1). Il dépose aussi (D-1, en liasse) une copie certifiée conforme du

premier (no. 371-88-1) d'une suite d'environ 154 règlements que l'organisme a adoptés pour modifier le « *règlement concernant le zonage* » (no. 371-88) et en faire partie intégrante.

[12] L'avocat demande à la Commission de déterminer principalement si l'organisme était en droit de réclamer un montant supérieur à 35,00 \$ pour la transcription et la reproduction du règlement de zonage requis le 17 mai 2006 et si la demanderesse a droit à un remboursement de 364,90 \$ de la part de l'organisme.

[13] Il demande également à la Commission de déterminer plus spécifiquement si l'organisme était en droit de réclamer un montant de 0,25 \$ par page pour la reproduction de chacune des modifications apportées à son règlement de zonage et déjà entrées en vigueur.

B) REPRÉSENTATIONS

i) De l'organisme

[14] L'article 9 du *Règlement sur les frais exigibles pour la transcription, la reproduction et la transmission de documents et de renseignements nominatifs* est spécifique aux documents détenus par les organismes municipaux.

[15] Le paragraphe d) de cet article 9 prévoit que les frais exigibles pour la transcription et la reproduction d'un document détenu par un organisme municipal sont de 0,32 \$ par page pour une copie de règlement municipal, ce montant ne pouvant excéder la somme de 35,00 \$.

[16] La limite de 35,00 \$ a été déterminée sans autre précision.

[17] La demanderesse s'est adressée à l'organisme pour obtenir copie de documents; chaque règlement municipal est un document.

[18] Les articles 356 et suivants de la *Loi sur les cités et villes* (L.R.Q., c. C-19) prévoient un processus d'adoption, d'entrée en vigueur et de promulgation propre aux règlements d'un conseil municipal. L'article 366 de cette loi prévoit que :

366. L'abrogation ou la modification d'un règlement ne peut se faire que par un autre règlement.

[19] Les articles 123 et suivants de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (L.R.Q., c. A-19.1) prévoient pour leur part des dispositions portant sur l'adoption et l'entrée en vigueur d'un règlement de zonage de même que sur tout règlement qui modifie ou remplace un règlement de zonage; ces dispositions prévoient un long processus requérant notamment une approbation référendaire, l'adoption d'un projet de règlement par le conseil de l'organisme municipal, la tenue d'une assemblée publique avec avis public préalable et l'adoption d'un règlement par le conseil de l'organisme municipal.

[20] L'organisme a reproduit les documents demandés tels qu'ils sont détenus; ces documents sont énumérés dans la liste admise (O-1, D-1) par les parties.

[21] La preuve (D-1, en liasse) démontre que le règlement no. 371-88-1, qui modifie le « *règlement concernant le zonage* » de l'organisme, a été adopté par le conseil de l'organisme selon le processus prévu par la loi.

[22] La responsable de l'accès aux documents de l'organisme communique un document lorsqu'elle communique le « *règlement concernant le zonage* » ou l'un des règlements qui l'ont modifié au cours des années. Chaque règlement modificateur est un règlement distinct et peut faire l'objet d'une demande d'accès.

[23] L'organisme n'a pas à créer un document refondu pour limiter à 35,00 \$ le montant des frais qui peut être chargé à la demanderesse.

[24] L'organisme n'a pas refondu ses règlements de zonage en un seul règlement. Il a, par règlement, modifié son « *règlement concernant le zonage* » depuis 1989; chaque règlement modificateur est un document distinct au sens de la *Loi sur l'accès*.

[25] Le paragraphe 9(d) du *Règlement sur les frais exigibles pour la transcription, la reproduction et la transmission de documents et de renseignements nominatifs* s'applique à chaque règlement modificateur, chacun de ces règlements étant un document distinct.

[26] Le *Règlement sur les frais exigibles pour la transcription, la reproduction et la transmission de documents et de renseignements nominatifs* prescrit, notamment, le montant des frais exigibles pour la reproduction de documents; il établit un lien entre un document et le coût de sa reproduction.

[27] La demanderesse, par l'entremise de ses avocats, avait renoncé à être préalablement informée du montant approximatif des frais exigibles pour la reproduction des documents demandés.

ii) De la demanderesse

[28] Le paragraphe 9(d) du *Règlement sur les frais exigibles pour la transcription, la reproduction et la transmission de documents et de renseignements nominatifs* est clair; l'interprétation qu'en donne l'organisme est contraire à l'un des objets principaux, sinon à la finalité même, de la *Loi sur l'accès* qui est de favoriser l'accès aux documents détenus par des organismes publics.

[29] La disposition réglementaire qui en abroge ou en remplace une autre a pour effet, lors de son entrée en vigueur, de prendre la place de la disposition abrogée ou remplacée dans l'entité unitaire qu'est le texte réglementaire « *doctrine of merger* »². Ainsi, dès leur entrée en vigueur, les règlements qui modifient le « *règlement concernant le zonage* » de l'organisme font partie intégrante de ce règlement. Par conséquent, ces règlements modificateurs ne forment, avec le règlement modifié, qu'un seul règlement et doivent être interprétés comme tels.

[30] L'organisme ne détient donc qu'un seul règlement de zonage, tel qu'il l'a modifié; c'est à ce règlement unique que s'applique le paragraphe 9(d) du *Règlement sur les frais exigibles pour la transcription, la reproduction et la transmission de documents et de renseignements nominatifs*.

[31] Le coût afférent à la transcription et à la reproduction d'un règlement municipal ne peut être tributaire de l'existence ou de l'absence d'une refonte de son règlement de zonage par l'organisme; la protection accordée par le paragraphe 9(d) du *Règlement sur les frais exigibles pour la transcription, la reproduction et la transmission de documents et de renseignements nominatifs* n'est qu'illusoire si la position de l'organisme est retenue.

[32] L'interprétation correcte du paragraphe 9(d) susmentionné doit assurer l'accomplissement de l'objet de la loi, notamment le respect des valeurs démocratiques, et il doit être interprété largement, en faveur des libertés individuelles.

[33] Dans la mesure où un prix exagéré est demandé pour la reproduction d'un seul règlement, il est évident que l'accès à celui-ci est indûment limité. Si l'interprétation de l'organisme est retenue, les objectifs de la *Loi sur l'accès* sont inévitablement faussés. L'esprit de la loi vise à permettre aux personnes d'avoir facilement accès à la documentation nécessaire afin d'encadrer leurs relations

² E. A. Driedger, *Construction of Statutes*, 2^e édition, Toronto, Butterworths, 1983.

avec les organismes publics. Il s'agit d'un objectif fondamental qui vise à préserver les valeurs démocratiques et la composante accessibilité de la règle de droit.

[34] L'importance de l'accessibilité à la documentation juridique est clairement reflétée par le paragraphe 9(d) susmentionné. Il est généralement dans l'intérêt du public que l'accès aux décisions judiciaires et autres ressources juridiques ne soit pas limité sans justification³.

[35] Le paragraphe 9(d) précité doit être interprété pour empêcher que le coût de reproduction d'un règlement dont les modifications n'ont pas été refundues atteigne 400,00 \$. Le législateur n'a pas voulu qu'un organisme municipal charge un montant élevé pour la reproduction de ses règlements, et ce, même si l'organisme doit assumer un coût de reproduction plus grand que celui qu'elle peut charger.

[36] Le droit d'accès à l'information juridique est fondamental; il prévaut sur l'importance du coût de reproduction de cette information pour celui qui l'assume.

[37] L'organisme n'aurait pu charger plus de 35,00 \$ pour la reproduction de son règlement de zonage si ce règlement avait été refundu.

[38] Les lois et règlements du Québec sont gratuitement accessibles en ligne; il faut tenir compte de cette réalité dans l'interprétation du paragraphe 9(d) précité.

DÉCISION

[39] La demande d'accès du 17 mai 2006 vise l'obtention de copie du règlement de zonage à jour de l'organisme. L'organisme ne détient pas de règlement de zonage unique et à jour.

[40] La preuve démontre que l'organisme détient des dispositions réglementaires régissant le zonage sur le territoire qui relève de sa compétence; ces dispositions sont regroupées et constituent près de 155 règlements qui ont été successivement adoptés depuis 1989 par son conseil. La preuve démontre spécifiquement qu'un premier « *règlement concernant le zonage* » a été adopté en 1989 et que près de 154 règlements modificateurs, pour la plupart déjà entrés en vigueur, ont suivi.

³ CCH Canadienne Ltée c. Barreau du Haut-Canada, [2004] 1 R.C.S. 339.

[41] L'organisme ne détient donc pas, comme tel, le règlement de zonage à jour visé par la demande d'accès parce que son conseil, qui n'y est pas tenu en vertu de la loi, n'a pas refondu en un seul règlement les règlements qu'il a adoptés depuis 1989 en matière de zonage.

[42] La responsable n'a, pour sa part, aucunement refusé de donner accès aux règlements détenus en matière de zonage. Elle a, tel que le démontre la preuve, reproduit sans restriction les règlements adoptés par le conseil de l'organisme en cette matière depuis 1989.

[43] La responsable a considéré que la demande d'accès visait tous les règlements successivement adoptés par le conseil de l'organisme en matière de zonage. Elle n'avait pas le choix puisqu'elle devait tenir compte du processus d'adoption et de modification d'un règlement municipal que prévoit la *Loi sur les cités et villes* ainsi que des devoirs particuliers que cette loi impose au responsable de l'accès dès le début de ce processus ou encore de façon générale :

366. L'abrogation ou la modification d'un règlement ne peut se faire que par un autre règlement.

356. Tout règlement doit, à peine de nullité, être précédé d'un avis de motion donné en séance du conseil et être lu à une séance subséquente tenue à un jour ultérieur.

Dispense de lecture du règlement.

La lecture du règlement n'est pas nécessaire si une copie du projet a été remise aux membres du conseil au plus tard deux jours juridiques avant la séance à laquelle il doit être adopté et si, lors de cette séance, tous les membres du conseil présents déclarent l'avoir lu et renoncent à sa lecture. Dans ce cas cependant, le greffier ou la personne qui préside la séance doit mentionner l'objet du règlement, sa portée, son coût et, s'il y a lieu, le mode de financement et le mode de paiement et de remboursement.

Copie du règlement disponible.

Le responsable de l'accès aux documents de la municipalité doit délivrer copie de ce règlement à toute personne qui en fait la demande dans les deux jours juridiques précédant la tenue de cette séance.

Consultation par le public.

Il doit aussi prendre les dispositions nécessaires pour que des copies du règlement soient mises à la disposition du public pour consultation dès le début de la séance.

368. Une copie de tout règlement dûment adopté est reçue comme preuve, pourvu qu'elle soit signée et certifiée par le greffier ou par le responsable de l'accès aux documents de la municipalité et qu'elle porte le sceau de la municipalité, sans qu'il soit nécessaire de prouver la validité du sceau ni la signature du greffier ou du responsable, sauf le droit de toute personne attaquant le règlement d'en contester l'authenticité par inscription en faux.

[44] La responsable devait aussi considérer que la demande d'accès visait tous les règlements successivement adoptés par le conseil de l'organisme en matière de zonage en raison du processus d'adoption et d'entrée en vigueur spécifique au règlement de zonage et à tout règlement qui modifie et remplace un règlement de zonage, tel que le prévoient les articles 123 à 127 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*.

[45] La responsable était donc en mesure d'appliquer le paragraphe 9 (d) du *Règlement sur les frais exigibles pour la transcription, la reproduction et la transmission de documents et de renseignements nominatifs* à chacun des règlements adoptés par le conseil de l'organisme en matière de zonage, et ce, conformément à l'indexation en vigueur depuis le 1^{er} avril 2006⁴ :

DOCUMENTS DÉTENUS PAR LES ORGANISMES MUNICIPAUX

9. Les frais exigibles pour la transcription et la reproduction d'un document détenu par un organisme municipal sont les suivants :

- a) 13 \$ pour un rapport d'événement ou d'accident;
- b) 3,25 \$ pour une copie du plan général des rues ou de tout autre plan;
- c) 0,38 \$ par unité d'évaluation pour une copie d'un extrait du rôle d'évaluation;

⁴ (2006) 138 G.O. 1, 294.

d) 0,32 \$ par page pour une copie de règlement municipal, ce montant ne pouvant excéder la somme de 35 \$;

e) 2,60 \$ pour une copie du rapport financier;

f) 0,01 \$ par nom pour la reproduction de la liste des contribuables ou habitants;

g) 0,01 \$ par nom pour la reproduction de la liste des électeurs ou des personnes habiles à voter lors d'un référendum;

h) 0,32 \$ pour une page photocopiée d'un document autre que ceux qui sont énumérés aux paragraphes a à g;

i) 3,25 \$ pour une page dactylographiée ou manuscrite.

[46] Le *Règlement sur les frais exigibles pour la transcription, la reproduction et la transmission de documents et de renseignements nominatifs*⁵ n'a pas d'effet sur le processus d'adoption d'un règlement municipal; il ne change ni la notion de règlement municipal ni les dispositions législatives qui régissent ce règlement.

[47] Le *Règlement sur les frais exigibles pour la transcription, la reproduction et la transmission de documents et de renseignements nominatifs* n'a pas, non plus, d'effet sur le processus d'adoption, de modification et de remplacement spécifique au règlement de zonage; il ne change ni la notion de règlement de zonage ni les dispositions législatives qui régissent ce règlement.

[48] Chaque règlement municipal est, en vertu de la loi, un règlement distinct du règlement qui le modifie. Chacun est adopté et entre en vigueur au terme d'un même processus prévu par la loi. Chacun est visé par le paragraphe 9(d) précité lorsqu'il s'agit de le reproduire.

[49] La responsable a donné suite à la demande d'accès en tenant compte du contexte juridique qui est propre aux règlements de zonage qu'adoptent les organismes municipaux. Sa décision n'a pas à être révisée à cet égard.

⁵ Le titre de ce règlement a été modifié en 2006 (L.Q. 2006, c. 22, a. 177) et se lit ainsi : *Règlement sur les frais exigibles pour la transcription, la reproduction et la transmission de documents et de renseignements personnels*.

[50] L'organisme a cependant omis d'appliquer la prescription impérative prévue au dernier alinéa de l'article 11 de la *Loi sur l'accès* concernant les frais exigibles; contrairement à ce qu'exige cet alinéa, il n'a pas informé la demanderesse du montant approximatif qu'il avait l'intention de lui charger avant de procéder à la reproduction des règlements détenus en matière de zonage :

11. L'accès à un document est gratuit.

Toutefois, des frais n'excédant pas le coût de sa transcription, de sa reproduction ou de sa transmission peuvent être exigés du requérant.

Le montant et les modalités de paiement de ces frais sont prescrits par règlement du gouvernement; ce règlement peut prévoir les cas où une personne est exemptée du paiement.

L'organisme public qui entend exiger des frais en vertu du présent article doit informer le requérant du montant approximatif qui lui sera chargé, avant de procéder à la transcription, la reproduction ou la transmission du document.

[51] Le dernier alinéa de l'article 11 de la *Loi sur l'accès* vise à protéger tant les demandeurs d'accès que les organismes publics en ce qu'il oblige les organismes publics détenteurs à établir, avec les demandeurs et avant le fait, un rapport suffisamment clair concernant les frais exigibles pour la transcription, la reproduction et la transmission de documents. L'organisme devait appliquer cet alinéa en donnant à la demanderesse avis du montant approximatif à lui charger avant même de reproduire les règlements qu'il a adoptés successivement depuis 1989 en matière de zonage.

[52] La renonciation de la demanderesse à être préalablement informée du montant des frais exigibles ne pouvait habiliter l'organisme à ne pas se conformer à l'obligation que lui impose l'article 11 de la *Loi sur l'accès*.

[53] L'organisme a fait erreur en consacrant temps et argent à reproduire les règlements détenus en matière de zonage après s'être appuyé sur la renonciation unilatérale et bien relative de la demanderesse à la protection prévue par l'article 11. L'organisme se retrouve donc avec un coût de reproduction qu'il aurait pu ne pas avoir à assumer s'il avait appliqué l'article 11 de la *Loi sur l'accès*.

[54] **POUR CES MOTIFS, LA COMMISSION :**

[55] **ACCUEILLE** la demande;

[56] **ORDONNE** à l'organisme de rembourser à la demanderesse le montant des frais qu'elle a payés pour la reproduction des dispositions réglementaires en matière de zonage.

HÉLÈNE GRENIER
Commissaire

M^e Nicolas X. Cloutier
Avocat de la demanderesse

M^e Marc Lalonde
Avocat de l'organisme