

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

Dossier : 06 09 04

Date : Le 11 décembre 2007

Commissaire : M^e Guylaine Henri

X

Demandeur

c.

VILLE DE MONTRÉAL

Organisme

DÉCISION

OBJET

DEMANDE DE RÉVISION en matière d'accès en vertu de l'article 135 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*¹

[1] Le 11 avril 2006, le demandeur requiert de l'organisme les documents suivants :

- Copie de tous les rapports produits par des firmes de sécurité privée pour la Ville de Montréal ou pour l'un de ses arrondissements;

¹ L.R.Q., c. A-2.1, la Loi sur l'accès.

- Copie des documents autorisant l'octroi d'un mandat ou d'un contrat à ces firmes ainsi que les sommes versées pour ceux-ci pour les années 2001 jusqu'à la demande d'accès;
- Tous les rapports, études, notes de service, courriels, enregistrements visuels, sonores, électroniques, photos, bandes audio et vidéo en lien avec les items mentionnés ci-dessus.

[2] Le 15 mai 2006, l'organisme refuse de communiquer les documents demandés. Il invoque les articles 22, 29, 32 et 41 de la Loi sur l'accès.

[3] Le 25 mai 2006, le demandeur formule une demande de révision à la Commission d'accès à l'information (la Commission) à l'encontre de cette décision.

AUDIENCE

[4] Une audience est tenue le 10 septembre 2007 à Montréal.

[5] L'organisme informe la Commission qu'il n'invoque plus que les articles 29 et 53 et suivants de la Loi sur l'accès pour refuser de communiquer les documents en litige au demandeur.

PREUVE

[6] M. Marc Lebel, chef de la Division de la gestion des documents des archives et de l'accès à l'information et responsable substitut de l'accès aux documents de l'organisme depuis 2004, témoigne pour l'organisme.

[7] Après réception de la demande d'accès, il a identifié le Service de vérification interne de l'organisme comme étant le service visé par la demande d'accès. Il a donc demandé une rencontre avec M. Denis Savard, directeur de ce service.

[8] Parallèlement à cette démarche, il a également recherché dans les archives du greffe de l'organisme les documents concernant l'attribution de contrats visés par la demande d'accès. Le seul document qu'il a trouvé dans les archives est une résolution adoptée lors de l'assemblée du comité exécutif de l'organisme tenue le 6 mars 1996 (n° CE96-00565) qui prévoit ce qui suit :

Autoriser une dérogation permanente à la politique d'attribution des contrats de services professionnels pour certains cas d'exception énumérés au tableau joint au rapport préparé à ce sujet par le directeur du Service de l'approvisionnement et du soutien technique le 12 mars 1996 et joint au dossier.

[9] Le témoin dépose un extrait du procès-verbal de l'assemblée du Comité exécutif contenant cette résolution (O-1). Il appert de cette résolution que le Service finances et contrôle – Services d'enquêtes, est l'un des services visés par la dérogation permanente.

[10] Le témoin n'a retrouvé dans les archives aucun contrat écrit intervenu entre l'organisme et des agences qui font des enquêtes.

[11] Le témoin a rencontré M. Denis Savard à son bureau. Ce dernier lui a alors montré un dossier d'enquête et le rapport y afférent. Ils ont examiné ensemble le contenu de ce dossier et M. Savard a ensuite remis tous ces documents dans une enveloppe scellée qu'il a conservée dans son bureau.

[12] Les documents contenus dans cette enveloppe sont visés par la demande d'accès et, de l'avis du témoin, ces documents ne sont pas accessibles au demandeur.

[13] Habituellement, les services concernés par une demande d'accès transmettent les documents en litige au témoin qui les conserve dans ses archives. En l'espèce, compte tenu de la confidentialité des documents en litige, du traitement donné par l'organisme à ceux-ci ainsi que des craintes de M. Savard de dévoiler les mécanismes d'enquête de l'organisme et les renseignements concernant des individus, M. Lebel a dû consulter les documents au bureau de M. Savard.

[14] Lors de la rencontre avec M. Savard, ce dernier a informé le témoin que les contrats concernant des enquêtes sont généralement donnés de façon verbale. Le dossier examiné avec M. Savard contenait une facture mais aucun contrat écrit.

[15] Concernant les sommes versées par l'organisme aux firmes d'enquête, le témoin s'est adressé au Service des finances qui l'a informé qu'il ne peut produire de liste contenant cette information.

[16] M. John Broderick, responsable du Service des enquêtes et analyse de l'organisme, témoigne également pour l'organisme.

[17] De façon générale, le service des enquêtes internes procède à des enquêtes concernant la productivité du personnel de l'organisme, la disparition d'équipement ainsi qu'à diverses surveillances.

[18] Le témoin exerce ses fonctions depuis le mois de juillet 2004. Il a remplacé M. Claude Champagne qui occupait celles-ci auparavant.

[19] L'attribution des contrats aux firmes privées de sécurité se fait ainsi :

- Le témoin reçoit une demande d'enquête de la part d'un client (arrondissement ou service de l'organisme);
- Selon la nature de l'enquête, il attribue le contrat à la firme qui lui semble la plus appropriée;
- Une enquête peut donner lieu à l'octroi d'un contrat à plus d'une firme;
- C'est toujours le témoin qui octroie les contrats aux firmes externes et il le fait généralement par téléphone puisque les enquêtes sont habituellement urgentes.

[20] Le témoin fait affaire avec cinq à huit firmes qui ont chacune leur spécialité. Le choix d'une firme est déterminé selon le type d'enquête nécessaire. Quand il mandate une firme, il analyse avec cette dernière la nature de l'enquête qui doit être faite. Il précise notamment le lieu où elle doit être tenue, le moment et le nom des personnes visées. Il peut également communiquer à la firme des photos, le numéro d'immatriculation de véhicules et des adresses de résidence.

[21] Les firmes retenues transmettent à M. Broderick des rapports en cours d'enquête.

[22] Le témoin détient tous les documents reliés à une enquête dans son bureau, sous clé et sous système d'alarme. Des caméras contrôlent l'accès à l'immeuble dans lequel son bureau est situé. Un contrôle d'accès par carte magnétique existe également pour cet immeuble.

[23] Ces mécanismes de sécurité existent notamment parce que les documents en possession du témoin contiennent des informations stratégiques pour l'organisme.

[24] À la fin d'une enquête, la firme transmet un rapport sur support papier au témoin. Des informations sur support CD ou DVD, selon le type de médium utilisé par la firme, peuvent également être jointes au rapport.

[25] Le Service des enquêtes et analyse paie la facture et demande ensuite le remboursement au client (service ou arrondissement), à moins qu'il ne s'agisse d'une enquête dont il doit assumer les coûts.

[26] Les factures transmises sont de deux types. Il y a d'une part, une facture générale indiquant le montant total des honoraires professionnels et d'autre part, une facture détaillée précisant le détail des coûts d'une enquête à laquelle sont jointes les pièces justificatives, le cas échéant. La facture détaillée reste dans le bureau du témoin, sous clé.

[27] Le témoin compare les factures générales avec les factures détaillées avant de les approuver et de transmettre les factures générales à son patron qui les approuve et les soumet au Service des finances pour paiement.

[28] Il n'existe pas de liste des sommes versées à une firme annuellement.

[29] Il est possible d'obtenir une liste des dossiers par firme au moyen d'un système maison qui existe depuis 2006. Le témoin mentionne que ce système est imparfait et qu'il a fallu y apporter des changements récemment. Pour les dossiers antérieurs à 2006, il faut procéder manuellement, dossier par dossier.

[30] Le témoin informe la personne en autorité qui a demandé l'enquête du résultat de celle-ci. Il peut également lui transmettre une copie du rapport, mais il conserve toujours les originaux dans son bureau pour valoir à titre de preuve, lors d'audience devant les tribunaux appelés à décider de la problématique sur laquelle ils ont enquêté.

[31] Entre 150 et 250 enquêtes sont faites chaque année.

[32] Interrogé par le demandeur, le témoin précise que les factures contiennent le nom de la firme retenue et que la majeure partie des enquêtes concerne des employés de l'organisme.

[33] Le témoin rédige, dans chaque dossier, un document décrivant le mandat octroyé.

[34] Il est difficile de retirer de la description du mandat les renseignements personnels pour n'en garder que le but ou l'objet, puisque les deux vont de pair.

[35] Dans certains dossiers plus volumineux, il existe également un résumé ou un sommaire d'enquête.

[36] Le contenu d'un dossier peut donc être résumé ainsi :

- Deux factures provenant des firmes retenues : l'une détaillée et l'autre générale;
- Parfois un résumé dans les dossiers plus volumineux;
- Un mandat écrit sous forme de note de travail rédigée par M. Broderick;
- Finalement, tout le dossier d'enquête tel que rapports de filature, cassettes vidéo, enregistrement audio, DVD, CD, rapport écrit résumant le résultat de l'enquête.

[37] Le témoin est d'avis que la divulgation du coût associée au type d'enquêtes faites pour l'organisme aurait pour effet de réduire l'efficacité d'un dispositif de sécurité au sens de l'article 29 de la Loi sur l'accès. D'une part, une facture donne un ordre de grandeur de l'enquête effectuée. D'autre part, les firmes retenues étant spécialisées dans leur domaine d'activité respectif, en reliant le montant d'une facture avec le nom d'une firme, le lecteur est informé de l'enquête effectuée.

[38] Le témoin estime que la divulgation du nombre d'enquêtes effectuées par l'organisme peut affecter l'efficacité du dispositif de sécurité de l'organisme. Il confirme cependant que l'organisme est très actif en matière d'enquête.

[39] De l'avis du témoin, il n'est pas possible de masquer les renseignements personnels dans les documents détenus par l'organisme afin d'en communiquer le contenu au demandeur.

[40] En vertu de l'article 20 des *Règles de preuve et de procédure de la Commission d'accès à l'information*,² la Commission entend une partie du témoignage de M. Broderick en l'absence du demandeur. Cet article énonce ce qui suit :

20. La Commission peut prendre connaissance, en l'absence du requérant et à huis clos, d'un document que l'organisme public ou le tiers prétend devoir être soustrait à l'accès en vertu d'une restriction prévue à la section II de la Loi.

² [1984] 116 G.O. II., 4648.

[41] Au cours de cette preuve *ex parte*, l'organisme présente à la Commission le contenu de deux dossiers d'enquête détenus par M. Broderick à titre d'exemple des dossiers d'enquête visés par la demande d'accès.

[42] De retour en séance publique, la Commission informe le demandeur que l'organisme lui a remis sous pli confidentiel quatre enveloppes ainsi que des photographies. L'avocate de l'organisme décrit, comme suit, le contenu des enveloppes remises à la Commission :

- Une première enveloppe contient la politique concernant les mandats aux firmes privées. Elle contient également un document intitulé « statistiques » préparé par M. Broderick pour l'audience et donnant un portrait des enquêtes effectuées.
- La seconde enveloppe contient les documents originaux concernant un dossier d'enquête effectuée en 2005, soit copie des rapports ainsi que les documents de cette enquête.
- La troisième enveloppe contient le même type d'information que dans la seconde enveloppe, mais pour une enquête effectuée en 2006;
- La quatrième enveloppe contient plusieurs exemples de factures détaillées et de factures générales.

[43] L'avocate de l'organisme précise également qu'elle a transmis à la Commission des photographies du bureau du témoin Broderick.

[44] À la suite d'une intervention de la Commission lors de l'audience *ex parte*, une partie du témoignage du témoin Broderick est reprise en audience publique. Le témoin explique que le budget du Service des enquêtes et analyse fait partie du budget du Service de la vérification interne qui ne comprend pas de section spécifique concernant le Service des enquêtes et analyse. Selon le témoin, il n'est pas possible d'obtenir, par une commande informatique, l'étendue du budget du Service des enquêtes et de l'analyse.

[45] Le demandeur ne présente pas de preuve.

ARGUMENTATION

[46] L'organisme soutient qu'il ne peut communiquer au demandeur les documents visés par la demande d'accès parce qu'ils contiennent en substance des renseignements qu'il doit protéger en vertu des articles 29 et 53 de la Loi sur l'accès. Il allègue que la situation en l'espèce présente une trame factuelle

identique à celle ayant donné lieu à la décision de la Commission dans *Ouimet c. Ville de Montréal*³, laquelle a confirmé le refus de l'organisme fondé sur les mêmes dispositions que celles invoquées dans le présent dossier.

[47] Le demandeur précise qu'il ne désire pas obtenir les renseignements personnels contenus dans les documents visés par la demande d'accès. Il est cependant convaincu qu'il est possible de masquer les renseignements personnels et les renseignements concernant les méthodes d'enquête pour lui communiquer le nombre d'enquêtes, le nombre d'employés visés et les motifs des enquêtes sans réduire l'efficacité du dispositif de sécurité de l'organisme⁴.

[48] Le demandeur soutient de plus que l'identité des firmes avec lesquelles l'organisme fait affaire a un caractère public en vertu du 3^e paragraphe du 1^{er} alinéa de l'article 57 de la Loi sur l'accès⁵. Il affirme également que la situation en l'espèce est différente de celle discutée dans *Ouimet*, ce qui permet à la Commission d'ordonner la divulgation des documents demandés dans le présent dossier.

DÉCISION

[49] Le demandeur a fait une demande d'accès 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.

[50] Au cours de l'audience, l'organisme a informé la Commission qu'il n'invoque plus que les articles 29 et 53 et suivants de la Loi sur l'accès pour justifier son refus de communiquer les documents demandés. Ces dispositions énonçaient, à toute époque pertinente, ce qui suit :

³ C.A.I. n° 98 05 32, 26 janvier 1999, c. Laporte, ci-après *Ouimet*.

⁴ *Marceau c. Québec (Ministère de la Sécurité publique)*, [1999] 366; *Aoues c. Québec (Ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration)*, [2006] C.A.I. 191; *Syndicat des agents de la Paix en services correctionnels du Québec c. Québec (Ministère de la Sécurité publique)*, [2004] C.A.I. 274; *Garneau c. Mont Saint-Aubert*, [1990] C.A.I. 297.

⁵ *X c. Ville de Montréal*, C.A.I. n° 03 16 97, 11 mars 2005, c. Laporte.

29. Un organisme public doit refuser de communiquer un renseignement portant sur une méthode ou une arme susceptible d'être utilisée pour commettre un crime ou une infraction à une loi.

Il doit aussi refuser de communiquer un renseignement dont la divulgation aurait pour effet de réduire l'efficacité d'un dispositif de sécurité destiné à la protection d'un bien ou d'une personne.

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

1° 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° 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.

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

[51] Le demandeur désire obtenir copie de tous les rapports produits par des firmes de sécurité privées et le résultat de toutes les enquêtes ainsi que copie de tous les documents autorisant l'octroi d'un mandat à ces firmes ainsi que les sommes versées à ces firmes, pour l'année 2001 jusqu'à la demande d'accès.

[52] La preuve non contredite de l'organisme démontre qu'il n'existe aucun contrat écrit entre l'organisme et les firmes de sécurité puisque le service des enquêtes et analyse bénéficie d'une dérogation à la politique d'attribution des contrats (O-1) qui lui permet d'attribuer les contrats verbalement.

[53] La Commission a examiné les deux dossiers déposés sous pli confidentiel à titre d'exemple de dossiers d'enquête visés par la demande d'accès.

[54] Ces deux dossiers contiennent les documents décrits par le témoin Broderick en séance publique, à savoir :

- Deux factures provenant des firmes retenues : l'une détaillée et l'autre générale;
- Une description du mandat écrit rédigée sous forme de note de travail par M. Broderick;
- Tout le dossier d'enquête soit les rapports de filature, cassettes vidéo, enregistrements audio, DVD, CD etc.

[55] Il convient de rappeler le libellé de l'article 14 de la Loi sur l'accès qui prévoit ce qui suit :

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.

[56] La lecture des documents déposés sous pli confidentiel convainc la Commission qu'ils ne peuvent être communiqués au demandeur parce qu'ils contiennent en substance des renseignements visés par les articles 29 de la Loi sur l'accès ainsi que par l'article 53 de la Loi sur l'accès.

[57] En effet, le dossier d'enquête, les factures détaillées de même que les notes de travail concernant le mandat octroyé sont truffés de renseignements personnels qui sont confidentiels en vertu de l'article 53 de la Loi sur l'accès.

[58] Les documents mentionnés au paragraphe précédent contiennent également des renseignements qui informent clairement le lecteur de tous les moyens d'enquête utilisés dans un dossier donné ainsi que de l'identité des firmes retenues par l'organisme qui, selon la preuve non contredite, ont chacune leur spécialité.

[59] La soussignée fait siens les propos de la Commission tenus dans *Charrette c. Québec (Ministère de la Sécurité publique)*⁶ concernant la preuve de

⁶ C.A.I. n° 96 17 63, 22 mai 1997, c. Grenier.

l'importance de la confidentialité du système de sécurité mis en place par l'organisme :

Le contenu des documents qui m'ont été remis, la preuve présentée au cours de l'audience ainsi que les arguments du procureur de l'organisme m'ont convaincue que :

- a) l'efficacité d'un dispositif de sécurité, qui est lui-même confidentiel, tient au caractère confidentiel de chacun de ses éléments;
- b) la communication des documents en litige aurait pour effet de révéler ce dispositif de sécurité et d'en annuler l'efficacité;
- c) la communication des renseignements demandés aurait pour effet de réduire l'efficacité du dispositif de sécurité destiné à la protection de [...].⁷

[60] La preuve a démontré que les enquêtes effectuées par les firmes privées font partie d'un dispositif de sécurité mis en place par l'organisme pour protéger des biens et des personnes. En divulguant ces informations, l'organisme divulguerait une partie de son dispositif de sécurité. La preuve démontre que la divulgation des documents mentionnés au paragraphe 57 de la présente décision aurait pour effet de réduire l'efficacité d'un dispositif de sécurité destiné à la protection d'un bien ou d'une personne, contrairement à l'interdiction énoncée à l'article 29 de la Loi sur l'accès.

[61] Les factures générales transmises par les firmes de sécurité contiennent beaucoup moins d'informations que les autres documents contenus aux dossiers d'enquête. Elles contiennent cependant le nom et les coordonnées des firmes de sécurité dans chaque dossier. Cette information ne peut être divulguée puisqu'il appert de la preuve non contredite que chaque firme a sa spécialité propre et qu'en divulguant leur identité, l'organisme divulguerait une partie du dispositif de sécurité mis en place pour protéger ses biens, ce qui est contraire à l'article 29 de la Loi sur l'accès.

[62] Dans le présent dossier, la Commission est également d'avis que la communication du montant de chaque facture générale, même en masquant les autres renseignements qui y apparaissent, équivaldrait à divulguer le montant

⁷ *Id.*, p. 6.

du budget des dépenses afférentes aux mesures de protection résultant de l'utilisation des firmes privées. Or, la Commission a déjà décidé que l'organisme ne peut communiquer les « [...] dépenses afférentes aux mesures de protection sans dévoiler [...] l'étendue de la protection. »⁸ Il contreviendrait ainsi à l'interdiction énoncée à l'article 29 de la Loi sur l'accès⁹.

[63] L'organisme a également remis, sous pli confidentiel, la politique concernant les mandats aux firmes privées ainsi qu'un document intitulé « statistiques » préparé par M. Broderick pour l'audience.

[64] La politique concernant les mandats n'étant pas visée par la demande d'accès, la Commission n'en traitera pas.

[65] Quant aux documents intitulés « statistiques », le témoin Broderick a lui-même préparé ces documents pour l'audience, puisque cette information ne peut être obtenue du système informatique. La Commission est d'avis que l'organisme n'a pas à communiquer cette information au demandeur puisque la Loi sur l'accès prévoit qu'elle ne s'applique qu'aux documents « détenus » par un organisme, de telle sorte que ce dernier n'a pas à confectionner un document pour répondre à une demande d'accès¹⁰.

[66] Il appert de plus que le document « statistiques » contient, en substance, des renseignements protégés par les articles 53 et 29 de la Loi sur l'accès, tel que précédemment expliqué.

[67] La décision de l'organisme n'a, par conséquent, pas à être révisée.

POUR CES MOTIFS, LA COMMISSION :

⁸ *Ouimet*, précitée, note 3, p. 6.

⁹ *Charrette c. Québec (Ministère de la Sécurité publique)*, précitée, note 6.

¹⁰ *Lamoureux-Gadoury c. Québec (Ministère de la Sécurité publique)*, [2001] C.A.I. 396.

[68] **REJETTE** la demande de révision du demandeur.

GUYLAINE HENRI
Commissaire

Charest, Séguin, Caron
(M^e Hélène Simoneau)
Avocats de l'organisme

Lavery, De Billy
(M^e Loïc Berdnikoff)
Avocats du demandeur