

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

**Dossier :** 07 00 85

**Date :** Le 1<sup>er</sup> octobre 2007

**Commissaire :** M<sup>e</sup> Jean Chartier

**X**  
**Y**  
**Z**

Demandeurs

c.

**MUNICIPALITÉ DU BIC**

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*<sup>1</sup>.

[1] Le 1<sup>er</sup> novembre 2006, les demandeurs transmettent à l'organisme une demande d'accès à certains documents qu'ils identifient ainsi :

---

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

1. Tous les procès-verbaux du Comité consultatif d'urbanisme (CCU) de juin 2004 à aujourd'hui.
2. Tous les procès-verbaux du Comité de suivi de la politique familiale depuis sa création jusqu'à aujourd'hui.
3. Les demandes de tenue de registre quand [sic] au règlement 2006-167-162, déposées à la fermeture, le 19 octobre 2006, à 16 h 30, pour les zones suivantes : 55, 18, 51, 53, 54, 56, 58, 59, 65 et 69.

[2] Le 2 novembre 2006, M. Raymond Côté, responsable de l'accès à l'information pour l'organisme, accuse réception de la demande d'accès des demandeurs.

[3] Le 22 novembre 2006, le responsable de l'accès de l'organisme transmet une réponse aux demandeurs dans laquelle il refuse la communication de chacune des catégories de documents réclamés par les demandeurs.

[4] Le 15 décembre 2006, les demandeurs transmettent à la Commission d'accès à l'information (la Commission) une demande de révision de la décision de l'organisme.

[5] Le 17 août 2007, le responsable de l'accès de l'organisme avise la Commission qu'après révision du dossier, l'organisme a accepté de transmettre aux demandeurs copie des documents suivants :

1. Tous les procès-verbaux du Comité consultatif d'urbanisme (CCU) de juin 2004 à aujourd'hui.
2. Tous les procès-verbaux du Comité de suivi de la politique familiale depuis sa création jusqu'à aujourd'hui.

## **AUDIENCE**

[6] Une audience est tenue à Rimouski le 28 août 2007, en présence des parties. L'un des demandeurs, X, est représenté par M<sup>e</sup> Daniel Beaulieu, procureur. Les deux autres demandeurs sont présents mais non représentés.

## A) PREUVE

## i) De l'organisme

[7] Maître Raymond Côté, responsable de l'accès à l'information, est procureur et directeur général de l'organisme.

[8] Il explique qu'en octobre 2006, l'organisme a déposé un projet de règlement dans le but de modifier le zonage dans une zone du territoire de la municipalité. Conformément à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*<sup>2</sup>, il était possible à toute personne intéressée de la municipalité de signer une demande visant à ce que le règlement soit soumis à l'approbation des personnes habiles à voter concernées par cette modification.

[9] La date limite pour le dépôt d'une telle demande a été fixée au 19 octobre 2006. À cette date, le nombre minimal de signatures requises par la Loi a été obtenu et la tenue du registre a eu lieu.

[10] Les 29 et 30 novembre 2006, les registres de l'organisme ont été ouverts afin de recevoir les signatures des personnes habiles à voter qui demandaient qu'un référendum soit tenu sur cette question.

[11] Le 4 mars 2007, un référendum a été tenu et la modification proposée au règlement de zonage a été rejetée.

[12] Le procureur de l'organisme dépose, sous le sceau de la confidentialité, les listes contenant les nom, prénom, adresse et signature des citoyens de chaque zone intéressée qui ont requis la tenue d'un registre relatif au changement du règlement de zonage.

[13] Le dépôt de ces documents sous le sceau de la confidentialité est possible, conformément à l'article 20 des *Règles de preuve et de procédure de la Commission d'accès à l'information*<sup>3</sup> qui prévoit :

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.

---

<sup>2</sup> L.R.Q., c. A-19.1.

<sup>3</sup> L.R.Q., c. A-2.1, r. 2.

[14] Une liste est ainsi déposée pour les zones 18, 51, 53, 54, 55, 56, 58, 59 et 65. En ce qui concerne la zone 69 également visée par la demande d'accès, le procureur indique qu'aucune demande pour la tenue d'un registre n'a été inscrite dans cette zone.

[15] L'organisme s'objecte à la communication des renseignements contenus dans les listes déposées et invoque à l'appui de son refus les articles 53, 54 et 56 de la Loi sur l'accès ainsi que les articles 659 et 659.1 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*<sup>4</sup>.

ii) Des demandeurs

[16] Le demandeur X est appelé à témoigner. Il déclare être commerçant, résidant au Bic et conseiller municipal de l'organisme depuis novembre 2005. Les deux autres demandeurs, messieurs Y et Z, sont également membres du conseil municipal de l'organisme.

[17] Le demandeur X explique le contexte dans lequel il a effectué la demande d'accès. La municipalité du Bic compte 2 800 habitants. En 2006, des promoteurs voulaient construire une coopérative d'habitation sur le territoire de la municipalité. Cette construction nécessitait, pour être possible, un changement aux règlements de zonage.

[18] Tant à titre de conseiller municipal qu'à titre de simple citoyen, il veut obtenir les listes de signatures à l'appui des demandes de tenue de registre qui ont été déposées le 19 octobre 2006.

[19] Le demandeur semble notamment mettre en doute la justesse des calculs faits par le directeur général de l'organisme quant au nombre minimum de signatures requises dans chacune des zones intéressées par les demandes de tenue de registre. Il dépose le rapport concernant les demandes valides déposées à la fermeture, le 19 octobre 2006 (pièce D-1), qui indiquent pour chacune des zones intéressées le nombre de personnes habiles à voter, les demandes valides inscrites par les citoyens, les demandes non valides, le minimum requis ainsi que le résultat de l'examen des demandes.

[20] Il dépose également copie d'un échange de courriels avec le directeur général de l'organisme (pièce D-2).

---

<sup>4</sup> L.R.Q., c. E-2.2.

## B) REPRÉSENTATIONS

### i) De l'organisme

[21] Le procureur de l'organisme invoque les articles 659 et 659.1 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* de même que les articles 53, 54 et 56 de la Loi sur l'accès. Il soutient que les renseignements contenus sur les listes déposées sont des renseignements personnels qui n'ont pas un caractère public parce qu'ils sont inscrits sur une liste électorale ou référendaire ou sur une liste de personnes habiles à voter ayant le droit d'être inscrites sur une liste référendaire. Par conséquent, il lui est interdit d'en communiquer le contenu.

### ii) Des demandeurs

[22] Le procureur du demandeur X rappelle à la Commission que son client est un conseiller municipal. Dans l'exercice de ses fonctions, il devrait être admis à prendre connaissance des documents réclamés de façon à pleinement jouer son rôle d'élu. Il appuie ses prétentions sur une décision<sup>5</sup> de la Cour supérieure.

[23] Subsidiairement, le procureur du demandeur prétend que si son client ne peut obtenir le document en sa qualité de conseiller municipal, c'est en sa qualité de citoyen qu'il fait valoir son droit d'obtenir les documents en vertu des dispositions de la Loi sur l'accès<sup>6</sup>. Il prétend également que l'article 659 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* ne vise pas les documents déposés sous le sceau de la confidentialité puisque les renseignements personnels qui y apparaissent n'ont pas été apposés par le secrétaire trésorier de l'organisme mais bien par chacune des personnes habiles à voter qui y a apposé sa signature.

[24] Finalement, il soumet que l'organisme ne peut invoquer les articles 53, 54 et 56 de la Loi sur l'accès pour refuser la communication des documents demandés puisque cette restriction aux droits d'accès des demandeurs n'a pas été invoquée dans la lettre de réponse de l'organisme en date du 22 novembre 2006.

---

<sup>5</sup> *Ville de L'Ancienne-Lorette c. Communauté urbaine de Québec*, [1996] R.J.Q. 1345 (C.S.).

<sup>6</sup> *Lesieur c. Ville de Chambly*, C.A.I. Montréal, n° 91 01 76, 26 septembre 1991, c. Comeau.

## **DÉCISION**

[25] Après avoir adopté un projet de règlement modifiant son règlement de zonage R-167, l'organisme a informé les citoyens de leur droit à demander que le règlement soit soumis à l'approbation de certaines personnes habiles à voter (art. 123 à 127 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*).

[26] Toute personne intéressée d'une zone ou d'un secteur de zone peut signer une demande à cet effet (art. 131 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*). Pour être valide, la demande doit remplir certaines conditions. Elle doit indiquer clairement la disposition qui en fait l'objet et la zone ou le secteur de zone d'où elle provient. Elle doit être signée par un nombre minimal de personnes mentionnées à la loi et être reçue par la municipalité au plus tard le huitième jour qui suit la publication d'un avis à cet effet par la municipalité (art. 133 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*).

[27] Certains citoyens de l'organisme ont pris l'initiative de demander la tenue d'un registre et ont recueilli les nom, prénom, adresse et signature des citoyens intéressés à appuyer leur demande. Cent soixante-trois citoyens ont ainsi inscrit de façon volontaire les renseignements personnels les concernant sur les documents dont l'organisme refuse la communication.

[28] La preuve a démontré que le nombre de signatures recueillies a été suffisant pour amener l'organisme à ouvrir ses registres et à tenir un référendum sur le projet de règlement 2006-167-62.

[29] Les demandeurs veulent obtenir la communication de toutes les signatures déposées pour chacune des zones visées

[30] À l'appui de son refus, l'organisme invoque le caractère personnel des renseignements inscrits sur ces documents et s'appuie sur les articles 53, 54 et 56 de la Loi sur l'accès et sur les articles 659 et 659.1 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* qui prévoient :

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

1° la personne concernée par ces renseignements consent à leur divulgation; si cette personne est mineure, le consentement peut également être donné par le titulaire de l'autorité parentale;

2° ils portent sur un renseignement obtenu par un organisme public dans l'exercice d'une fonction juridictionnelle; 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-divulgence, de non-publication ou de non-diffusion.

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

56. Le nom d'une personne physique n'est pas un renseignement personnel, sauf lorsqu'il est mentionné avec un autre renseignement la concernant ou lorsque sa seule mention révélerait un renseignement nominatif concernant cette personne.

659. Les renseignements personnels devant être inscrits sur un document prévu par la présente loi ont un caractère public aux fins de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1).

Toutefois n'ont pas de caractère public les renseignements personnels qui sont inscrits sur une liste électorale ou référendaire, sur une liste de personnes habiles à voter ayant le droit d'être inscrites sur une liste référendaire, sur une demande présentée devant une commission de révision ou sur le reçu d'une contribution de 100 \$ ou moins à un parti ou à un candidat indépendant autorisé et qui ne doivent pas être mentionnée dans le rapport financier de celui-ci.

La transmission des renseignements visés au deuxième alinéa est faite conformément à la présente loi sans que ne s'y appliquent les articles 59 et 66 à 70 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels. La municipalité et le directeur général des élections ne sont pas tenus de verser ces renseignements dans le fichier de renseignements personnels prévu par cette loi.

La section II du chapitre II de cette loi ne s'applique pas à un document prévu par la présente loi.

659.1 Il est interdit à quiconque d'utiliser, de communiquer ou de permettre que soit communiqué, à d'autres fins que celles prévues par la présente loi, un renseignement contenu dans une liste électorale ou référendaire ou dans une liste de personnes habiles à

voter ayant le droit d'être inscrites sur une liste référendaire, ou de communiquer ou de permettre que soit communiqué un tel renseignement à quiconque n'y a pas légalement droit.

Toutefois, une municipalité peut utiliser, dans le cadre de l'exercice de ses attributions, un renseignement contenu dans une liste visée au premier alinéa pour autant qu'elle prenne les mesures de sécurité adéquates pour assurer le caractère confidentiel des renseignements personnels.

[31] Pour le soussigné, il ne fait pas de doute que les documents déposés sous le sceau de la confidentialité ne constituent pas une liste électorale ni référendaire au sens de l'article 659 ou de l'article 659.1. Les listes électorales sont dressées par le président d'élection et elles comportent les nom, prénom, adresse et date de naissance de l'électeur (art. 101 et 103 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*).

[32] La liste référendaire est semblable à la liste électorale et elle est dressée par le greffier ou le secrétaire trésorier lorsqu'un scrutin référendaire doit avoir lieu parce que le nombre de personnes habiles à voter l'ayant demandé a atteint le minimum requis (art. 560 et 553 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*). Une troisième liste est constituée par le greffier ou le secrétaire trésorier. Il s'agit de la liste de personnes habiles à voter ayant le droit d'être inscrites sur une liste référendaire et elle est dressée avant de procéder à l'ouverture des registres.

[33] Les listes faisant l'objet de la demande d'accès n'ont pas été constituées par le greffier ou le secrétaire trésorier de l'organisme. Elles ne regroupent pas la totalité des électeurs ou des personnes habiles à voter de la municipalité. Elles contiennent les coordonnées et les signatures des personnes habiles à voter qui ont accepté d'y apposer des renseignements personnels les concernant.

[34] Les demandeurs ont appuyé leur demande sur deux décisions rendues par la Commission. Dans *Lesieur c. Ville de Chambly*<sup>7</sup>, la demande d'accès visait six demandes de citoyens pour la tenue d'une procédure d'enregistrement. Le commissaire Comeau écrit :

« Je partage les sentiments du demandeur au sujet de la nature de ces requêtes : elles sont signées par des citoyens qui consentent implicitement à la divulgation de renseignements versés en preuve de leur identité. À ce

---

<sup>7</sup> C.A.I. Montréal, n° 91 01 76, 26 septembre 1991, c. Comeau.



seul titre, l'accessibilité des documents en litige ne fait pas de doute étant donné l'article 53 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels qui se lit comme suit :

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

1<sup>o</sup> 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<sup>o</sup> 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.  
(Les soulignements sont miens).

[...]

Les documents en litige sont donc accessibles au demandeur. »

[35] Dans *Municipalité de Brigham c. Municipalité de la paroisse de Saint-Alphonse-de-Granby*<sup>8</sup>, on demandait accès à une copie d'une pétition signée par certains citoyens de la municipalité de Brigham. La commissaire Stoddart écrit :

« ... le but vraisemblable de la pétition étant de faire annexer un territoire ayant des limites géographiques précises à une autre municipalité, les signataires ont dû comprendre qu'il ne s'agissait pas d'une procédure qui se déroulerait dans le secret. La nature même de l'action envisagée ici fait croire à un geste qui relève plutôt de la vie publique. On peut raisonnablement conclure que les signataires ont consenti implicitement à la divulgation de leurs noms et leurs adresses en participant à cette pétition. ».

---

<sup>8</sup> C.A.I. Montréal, no 00 16 45, 22 juin 2001, c. Stoddart.

[36] En conséquence, le document a été rendu public.

[37] Dans une autre affaire, une pétition avait été signée par des citoyens en désaccord avec un projet d'implantation d'une mine sur le territoire de leur municipalité. La commissaire Boissinot écrit<sup>9</sup> :

« Il s'agit donc de déterminer si les personnes concernées par les renseignements personnels qui se trouvent consignés dans la pétition ont autorisé la divulgation de ceux-ci. La jurisprudence citée par le procureur de la demanderesse établit que le consentement à la divulgation ou la renonciation à la confidentialité peut être implicite. En effet, la Commission a jugé que la diffusion, connue de ses signataires d'une pétition, peut comporter tel consentement ou renonciation. Le caractère public ou officiel du texte d'une pétition peut être, également, un indice de la volonté que le geste d'apposer sa signature sur ce texte soit connu de tous. Les termes qui y sont employés sont donc importants dans l'appréciation de cette volonté. Également, le contexte social ou politique dans lequel s'est déroulée la cueillette des signatures devrait retenir l'attention.

La pétition en cause n'est pas de la nature d'une plainte qui, habituellement, est de rédaction négative et appelle généralement une adhésion secrète. Il est question ici d'accorder son appui à un geste du conseil de l'organisme, geste qui s'est d'ailleurs posé publiquement lors d'une de ses assemblées régulières publiques.

[...]

**Cette pétition a circulé entre les mains de centaines de personnes qui se connaissent l'une l'autre pour la plupart puisque, selon les adresses indiquées, elles sont voisines. Chacun des signataires a donc pu voir qui, parmi ses voisins, avait déjà signé et devait vraisemblablement consentir à ce que les prochains signataires puissent y lire ses nom et signature. »**

(Les caractères gras sont du soussigné.)

---

<sup>9</sup> *Niocan c. Municipalité d'Oka*, [2001] C.A.I. 31; voir également *Saint-Nazaire de Dorechester c. Affaires municipales*, [1993], C.A.I. 218.

[38] Les signatures ont été apposées librement par chacun des individus qui les ont inscrites. Chacun d'eux savait que « la demande de tenue du registre » circulait de porte en porte pour recueillir l'adhésion du plus grand nombre de citoyens. Chacun d'eux pouvait prendre connaissance des signatures antérieures à la sienne et devait présumer que d'autres citoyens verraient par la suite leur signature.

[39] En conséquence, le soussigné conclut au caractère public des listes déposées par l'organisme.

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

[41] **ACCUEILLE** la demande de révision des demandeurs;

[42] **ORDONNE** à l'organisme de communiquer dans les 30 jours de la réception de la présente décision, une copie des demandes de tenue de registre concernant le projet de règlement 2006-167-62 contenant les nom, prénom, adresse et signature des citoyens qui y apparaissent, et ce, pour les zones 18, 51, 53, 54, 55, 56, 58, 59 et 65.

**JEAN CHARTIER**  
*Commissaire*

M<sup>e</sup> Daniel Beaulieu  
Avocat de X

M<sup>e</sup> Raymond Côté  
Avocat de l'organisme