

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

Dossier : 07 00 21

Date : Le 15 octobre 2007

Commissaire : M^e Jean Chartier

L'UNIQUE ASSURANCES GÉNÉRALES

Demanderesse

C.

**MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ
PUBLIQUE**

Organisme

DÉCISION

OBJET

DEMANDE DE RÉVISION 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 16 juillet 2006, Servirap (division de 2858-1064 Québec inc.) transmet à la Sûreté du Québec une demande d'accès rédigée comme suit :

« Auriez-vous l'obligeance de nous faire parvenir le
DOSSIER COMPLET de cet événement :

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

No évènement	=	403450604140001
Genre d'évènement	=	INCENDIE RÉSIDENTIEL
Endroit exact	=	8, RUE BRIÈRE, STE AGATHE DES MONTS
Personne impliquée	=	
Véhicule	=	
Numéro de plaque	=	
Permis de conduire	=	
Policier	=	Matr : Div :
Mandataires	=	DROLET, BESSELLE, LANDREVILLE (UNIQUE). »

[2] Cette demande a été reçue le 16 août 2006.

[3] Le 15 septembre 2006, Benoît Poulin, inspecteur à la Division de l'accès et Protection des renseignements, transmet une lettre à la demanderesse et l'avise du refus de l'organisme. Ce refus est basé sur les articles 53 et 54 de la Loi sur l'accès.

[4] Le 14 décembre 2006, soit 90 jours après la date de la réponse de l'organisme, la Commission d'accès à l'information (la Commission) reçoit une lettre de M^e Pierre Marc Bellavance, dans laquelle ce dernier écrit :

« Par la présente, nous désirons obtenir la révision d'une décision de la direction de l'audit et de l'évaluation refusant l'accès aux informations contenues dans un rapport d'enquête de la Sûreté du Québec. »

[5] Maître Bellavance ajoute un peu plus loin :

« Nous sommes l'assureur de la propriétaire de l'immeuble ayant été incendié de façon criminelle et, par conséquent, nous disposons d'un recours subrogatoire face au responsable de l'incendie. »

[6] La lettre de M^e Bellavance ne comporte aucune indication (ni dans son en-tête, ni dans son contenu) permettant à la Commission de déterminer au nom de qui la demande de révision est faite.

[7] Bien que le dossier ne contienne aucune explication à cet égard, la Commission a transmis à l'organisme, en date du 10 janvier 2007, un avis l'informant de la demande de révision. Cet avis se lit comme suit :

« Conformément à l'article 137 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, je vous avise que Me Pierre Marc Bellavance de l'étude légale Bellavance et Associés a transmis au nom de sa cliente, Servirap (L'Unique assurances générales), le 12 décembre 2006, une demande de révision dont vous trouverez ci-joint copie. »

AUDIENCE

[8] L'audience a eu lieu à Québec le 14 août 2007.

[9] Au début de l'audience, M^e Pierre Marc Bellavance révèle qu'il est procureur de L'Unique assurances générales, « l'Unique », assureur de la propriétaire de l'immeuble incendié.

A) REQUÊTES EN IRRECEVABILITÉ

[10] La procureure de l'organisme formule aussitôt à la Commission deux requêtes en irrecevabilité à l'encontre de la demande de révision du 14 décembre 2006.

[11] Elle soumet d'abord que la demande d'accès du 16 juillet 2006 est faite par Servirap (division de 2858-1064 Québec inc.).

[12] Elle ajoute que la réponse de l'organisme a été transmise le 15 septembre 2006 à Servirap. Par la suite, le 12 décembre 2006, la Commission reçoit une demande de révision de M^e Pierre Marc Bellavance qui ne fait aucune mention de l'identité de son client.

[13] La procureure de l'organisme souligne que M^e Bellavance a mentionné être le procureur de l'Unique. En conséquence, il ne représente pas Servirap. Elle soutient que la demande de révision est irrecevable puisqu'elle n'est pas introduite par la personne qui a fait la demande d'accès, conformément à la Loi sur l'accès.

[14] Par ailleurs, la procureure de l'organisme soumet que la demande de révision est irrecevable parce qu'elle a été introduite plus de 30 jours après la date de la décision du responsable de l'accès ou de l'expiration du délai qui lui est accordé pour répondre à la demande.

[15] En accord avec les parties, le soussigné a pris sous réserve chacune des requêtes en irrecevabilité et procédé à l'audition de l'ensemble de la preuve sur la demande de révision.

[16] En guise de réplique, le procureur de l'Unique a déposé des documents qui démontrent la « longueur habituelle de la procédure interne » dans une compagnie d'assurances. Selon ce dernier, c'est cette procédure qui a entraîné les délais invoqués par l'organisme.

[17] Il dépose à l'audience les documents suivants :

- Pièce P-1 : Le 26 janvier 2006, une police d'assurance pour l'immeuble du 8, rue Brière, Sainte-Agathe-des-Monts;
- Pièce P-2 : Le 5 mars 2007, une requête introductive d'instance en réclamation d'indemnité de l'assurée contre l'Unique;
- Pièce P-3 : Le 20 avril 2006, une autorisation signée par l'assurée, en faveur de l'assureur pour permettre à ce dernier d'enquêter sur les circonstances du sinistre;
- Pièce P-4 : Le 20 avril 2006, une autorisation de l'assurée donnée aux experts en sinistre Drolet, Besselle et Landreville pour le traitement du dossier relatif à l'incendie; cette autorisation est également valide pour la firme Servirap en vue de l'obtention d'un rapport de police ou d'incendie;
- Pièce P-5 : Le 18 juillet 2006, un mandat de Drolet, Besselle et Landreville à Servirap en vue d'obtenir le rapport d'incendie et le rapport d'enquête;
- Pièce P-6 : Le 15 septembre 2006, lettre de Drolet, Besselle et Landreville à l'Unique qui transmet la réponse de l'organisme à la suite de la demande d'accès;
- Pièce P-7 : Le 29 novembre 2006, lettre de Drolet, Besselle et Landreville à l'organisme dans le but d'obtenir les coordonnées des parents de l'enfant qui serait à l'origine du sinistre;
- Pièce P-8 : Le 12 décembre 2006, lettre de M^e Pierre Marc Bellavance demandant la révision de la décision de l'organisme;
- Pièce P-9 : Le 20 décembre 2006, lettre transmise par la Commission d'accès à l'information à Drolet, Besselle et Landreville les avisant que le délai de 30 jours pour une demande de révision est expiré;

- Pièce P-10 : Lettre du 10 janvier 2007 de la Commission d'accès à l'information accusant réception de la demande de révision de M^e Pierre Marc Bellavance;
- Pièce P-11 : Lettre du 13 août 2007 de M^e Pierre Marc Bellavance à la procureure de l'organisme dans laquelle il transmet l'autorisation de l'assurée en vue d'obtenir une copie du rapport d'enquête de l'organisme.

[18] Ces documents démontrent qu'un mandat a été confié par l'Unique à un expert en sinistre. Ce dernier a donné un mandat à la firme Servirap (pièce P-5) en vue d'obtenir les documents recherchés par la demande d'accès. L'expert en sinistre devait ensuite fournir à l'Unique l'ensemble des informations recueillies (pièce P-6).

[19] Selon le procureur, l'examen de ces documents force à conclure que la demande d'accès a été véritablement faite par l'Unique et que Servirap n'est qu'un bureau de poste ! L'étroitesse des relations d'affaires entre Servirap, les experts en sinistre Drolet Besselle Landreville et l'Unique devrait amener la Commission à considérer que la demande de révision du 12 décembre 2006 a valablement été introduite même si la demande d'accès a été faite par Servirap.

[20] Répondant au deuxième motif d'irrecevabilité soulevé par l'organisme, soit l'expiration du délai de 30 jours pour demander une révision, le procureur de l'Unique soutient que les pièces P-1 à P-11 sont une preuve éloquente de la longueur des délais auxquels doit faire face une compagnie d'assurances lorsqu'elle traite une réclamation suite à un sinistre.

[21] En conséquence, « le processus normal » suivi par l'assureur n'a pas permis à l'Unique de produire sa demande de révision dans le délai prescrit par la Loi sur l'accès. M^e Bellavance termine son argumentation en demandant à la Commission d'être relevé du défaut de respecter le délai de 30 jours.

[22] À la suite de l'audience, soit le 21 août 2007, M^e Bellavance transmet à la Commission une lettre reçue de Servirap qui mentionne :

« Québec, le 15 août 2007

Me Bellavance,

La présente a pour but de confirmer votre mandat d'agir à titre de procureur pour représenter ServiRap « L'Unique assurances générales inc. » dans le cadre de la demande de révision devant la Commission d'accès à l'information. »

[23] Faut-il le rappeler, l'audition de cette affaire a eu lieu devant le soussigné le 14 août 2007.

DÉCISION

[24] L'article 9 de la Loi sur l'accès consacre le droit de toute personne, y compris une personne morale, de faire une demande d'accès aux documents d'un organisme public. L'article 9 prévoit :

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.

[25] Servirap (division de 2858-1064 Québec inc.) a fait une demande d'accès le 16 juillet 2006.

[26] Cette demande n'a été reçue que le 16 août 2006 par l'organisme. Le responsable de l'accès devait, dans les 30 jours suivant la réception de la demande, transmettre une réponse conformément à l'article 47 de la Loi sur l'accès :

47. Le responsable doit, avec diligence et au plus tard dans les vingt jours qui suivent la date de la réception d'une demande :

1° donner accès au document, lequel peut alors être accompagné d'informations sur les circonstances dans lesquelles il a été produit;

1.1° donner accès au document par des mesures d'accommodement raisonnables lorsque le requérant est une personne handicapée;

2° informer le requérant des conditions particulières auxquelles l'accès est soumis, le cas échéant;

3° informer le requérant que l'organisme ne détient pas le document demandé ou que l'accès ne peut lui y être donné en tout ou en partie;

4° informer le requérant que sa demande relève davantage de la compétence d'un autre organisme ou est relative à un document produit par un autre organisme ou pour son compte;

5° informer le requérant que l'existence des renseignements demandés ne peut être confirmée;

6° informer le requérant qu'il s'agit d'un document auquel le chapitre II de la présente loi ne s'applique pas en vertu du deuxième alinéa de l'article 9;

7° informer le requérant que le tiers concerné par la demande ne peut être avisé par courrier et qu'il le sera par avis public;

8° informer le requérant que l'organisme demande à la Commission de ne pas tenir compte de sa demande conformément à l'article 137.1.

Si le traitement de la demande dans le délai prévu par le premier alinéa ne lui paraît pas possible sans nuire au déroulement normal des activités de l'organisme public, le responsable peut, avant l'expiration de ce délai, le prolonger d'une période n'excédant pas dix jours. Il doit alors en donner avis au requérant par courrier dans le délai prévu par le premier alinéa.

[27] Le 15 septembre 2006, l'organisme transmettait à Servirap une réponse motivée expliquant le refus de donner suite à la demande d'accès.

[28] Dans les 30 jours qui suivent, une demande de révision pouvait être faite dans les conditions suivantes :

135. Une personne dont la demande écrite a été refusée en tout ou en partie par le responsable de l'accès aux documents ou de la protection des renseignements personnels **peut demander à la Commission de réviser cette décision.**

Une personne qui a fait une demande en vertu de la présente loi peut demander à la Commission de réviser toute décision du responsable sur le délai de traitement de la demande, sur le mode d'accès à un document ou à un renseignement, sur l'application de l'article 9 ou sur les frais exigibles.

Ces demandes doivent être faites dans les trente jours qui suivent la date de la décision ou de l'expiration du délai accordé par la présente loi au responsable pour répondre à une demande. **La Commission peut toutefois, pour un motif raisonnable, relever le requérant du défaut de respecter ce délai.**

(Les caractères gras sont du soussigné.)

[29] Il n'est pas contesté que Servirap est une personne morale et qu'à ce titre, elle avait le droit de faire une demande dans le but d'obtenir des documents détenus par l'organisme. En cas de refus, Servirap avait l'opportunité de présenter une demande de révision à la Commission.

[30] Or, la preuve a démontré que la demande de révision du 12 décembre 2006 (pièce P-8) était signée par M^e Bellavance en sa qualité de procureur de l'Unique. Selon lui, la relation d'affaires entre les experts en sinistre Drolet Besselle Landreville, Servirap et l'Unique devrait suffire à convaincre la Commission que la demande de révision acheminée à la Commission le 12 décembre 2006 est faite par la personne dont la demande écrite a été refusée, conformément à l'article 135 de la Loi sur l'accès.

[31] Dans *Régie de l'assurance-maladie du Québec c. L'Ordre des optométristes du Québec*², la Régie avait soulevé une exception préliminaire à la juridiction de la Commission au motif que la demande d'accès et la demande de révision avaient été formulées par des personnes différentes, à l'encontre de l'article 135 de la Loi sur l'accès. Dans sa décision, la Commission avait ainsi disposé de l'objection :

« Les demandes d'accès ont été formulées sur du papier à en-tête du demandeur et il est clair que les enquêteurs faisaient leurs demandes d'accès au nom du demandeur. L'organisme savait dès le début que l'Ordre était le véritable demandeur, fait que ne nie pas sa procureure. Accorder cette exception préliminaire serait excessivement procédurier. Cette Commission en étant un tribunal spécialisé et non pas une cour de justice, elle peut suivre une procédure plus légère et plus souple que les cours de justice, tout en respectant, bien sûr, les règles élémentaires de la justice. »

[32] La Commission avait donc accepté la demande de révision. En appel, la Cour du Québec a renversé cette décision et a statué³ :

« ... que l'intimé n'a pas en réalité formulé de demande d'accès auprès de l'appelante, en tant qu'organisme, et ne pouvait en conséquence présenter une demande de révision aux termes de l'article 135 de la Loi sur l'accès. »

² [1999] C.A.I. 455, 457.

³ [1999] C.A.I. 455. 459.

[33] Dans une autre affaire⁴, le demandeur s'était adressé à l'organisme pour obtenir la rectification d'un rapport d'expertise médicale le concernant. Par la suite, c'est le représentant syndical du demandeur qui a présenté à la Commission la demande de révision. La commissaire Grenier écrit :

« [...] Le demandeur n'a pas, contrairement à ce que prescrit l'article 135 de la même loi, demandé la révision du refus de l'organisme; son représentant syndical l'a fait en son nom. Le demandeur n'a pas, non plus, signé la demande de révision que son représentant syndical a signée et soumise à la Commission :

[...].

Le représentant syndical du demandeur n'est pas une personne intéressée pour exercer, au nom du demandeur, le recours en révision que prévoit la *Loi sur l'accès* et qui porte sur la protection des renseignements médicaux qui concernent le demandeur.

La demande de révision soumise à la Commission n'est pas faite en vertu de la *Loi sur l'accès*. La Commission ne peut, conséquemment exercer sa compétence exclusive. »

[34] Dans une affaire soumise par la procureure de l'organisme, une demande d'examen de mécontentement (l'équivalent d'une demande de révision en vertu de la *Loi sur le privé*⁵) avait été introduite devant la Commission par le mandataire de la demanderesse. Ce mandataire, bien qu'autorisé par la demanderesse, n'était pas avocat. Le commissaire Iuticone écrit⁶ :

« La demande de l'examen de la mécontentement a été faite par M. [D...], mandataire de la demanderesse. Cette demande, telle que faite, est irrecevable en droit.

Le mandataire d'une personne peut faire la demande d'accès à des documents au lieu et à la place du mandant, mais la demande de l'examen de la mécontentement, soit la procédure introductive d'instance, ne peut se faire que par la partie demanderesse elle-même ou par avocat. »

⁴ X. c. *Centre jeunesse de Montréal*, C.A.I. Montréal, n° 03 12 30, 27 juillet 2005, c. Grenier.

⁵ *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*, L.R.Q., c. P-39.1.

⁶ *Papavasiliou c. Ville Marie ajustement bureau*, [2000] C.A.I. 226.

[35] Considérant ce qui précède, une seule conclusion s'impose. La Commission est devant une situation où la personne morale Servirap (division de 2858-1064 Québec inc.) a introduit une demande d'accès alors qu'une autre personne morale « l'Unique assurances générales » a introduit la demande de révision. Cette demande de révision n'est donc pas introduite conformément à l'article 135 de la Loi sur l'accès.

[36] Probablement conscient de cet état de fait, M^e Bellavance a transmis au soussigné une lettre dans laquelle Servirap lui demande d'agir à titre de procureur pour la représenter dans le cadre de la demande de révision. Toutefois, cette lettre porte la date du 15 août 2007 alors que l'audience a eu lieu le 14 août 2007.

[37] De plus, son contenu est particulièrement équivoque puisqu'elle autorise M^e Bellavance « à représenter Servirap (L'Unique assurances générales inc.) ». Or, si le mandat obtenu par M^e Bellavance avait pour but d'aider la Commission à distinguer les rôles et les intérêts de chacun des intervenants dans cette affaire, ce n'est pas le texte de ce mandat qui aura su faire avancer les choses. Encore une fois, Servirap et/ou l'Unique sont confondus comme s'il s'agissait d'une même entité. Bien que ce soit peut-être ce que l'on veut nous faire croire, aucune preuve n'a été faite à cet effet.

[38] Enfin, bien qu'il soit permis à un avocat de représenter plus d'un client à la fois, il demeure néanmoins qu'au 12 décembre 2006, date de la demande de révision, M^e Bellavance n'était pas le procureur de Servirap. Cela suffit à disposer de la demande de révision introduite devant la Commission.

[39] La seconde requête en irrecevabilité est fondée sur le délai de 90 jours écoulés entre la réponse fournie par l'organisme (le 15 septembre 2006) et la demande de révision (le 12 décembre 2006).

[40] Le délai de 30 jours prévu par la Loi sur l'accès n'est pas de rigueur. Le 3^e alinéa de l'article 135 de la Loi sur l'accès indique que la Commission peut, pour un motif raisonnable, relever le requérant du défaut de respecter ce délai.

[41] La demande de révision n'a pas été déposée et initiée par la personne dont la demande a été refusée. Pour les motifs énoncés précédemment, la demande pour être relevée du défaut de respecter le délai de 30 jours n'a pas été présentée par la personne qui disposait de ce droit.

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

[43] **ACCUEILLE** les requêtes en irrecevabilité de l'organisme;

[44] **STATUE** que la demande de révision du 12 décembre 2006 n'a pas été introduite conformément à la Loi sur l'accès;

[45] **REJETTE** la demande de révision.

JEAN CHARTIER
Commissaire

M^e Pierre Marc Bellavance
Avocat de la demanderesse

M^e Isabelle Demers
Avocate de l'organisme