

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

Dossiers : 06 10 61
06 19 93

Date : Le 12 juillet 2007

Commissaire : M^e Guylaine Henri

X

Demandeur

c.

**MUNICIPALITÉ DE SAINT-
HIPPOLYTE**

Organisme

DÉCISION

OBJET

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

Dossier n° 06 10 61

[1] Le 18 mai 2006, le demandeur écrit à l'organisme ce qui suit :

Dans le but d'étudier mes options légales dans le dossier [O.-B.], Ville de St-Hippolyte, [S.], Veuillez me faire parvenir le plus tôt possible copie des documents suivant :

1. L'Ordonnance de remise en état de ses lieux envoyée par le département d'urbanisme de la municipalité a Mr. [O.] le 17 Mai 06.
2. Le rapport d'inspection de Mme Beaucage du 12 Mai 06 avec plusieurs photos couvrant ce site mitoyen, [O.-S.].

[sic]

[Note : [S.] est le demandeur.]

[2] Le 20 juin 2006, l'organisme informe le demandeur qu'il refuse de lui donner accès aux documents visés par sa demande pour les motifs suivants :

[...]

Les documents demandés constituent une analyse qui risquerait vraisemblablement d'avoir un effet sur une procédure judiciaire ainsi que des recommandations faites depuis moins de 10 ans par un de ses membres dans l'exercice de ses fonctions.

Notre refus est basé sur les articles 32, 37 par. 1, 53 et 54 de la *Loi sur l'accès à l'information* puisque lesdits documents contiennent également des renseignements nominatifs.

[...]

[3] Le 26 juin 2006, le demandeur s'adresse à la Commission d'accès à l'information (la Commission) afin qu'elle révise la décision de l'organisme. Il ajoute ce qui suit :

[...]

Les informations nominatives nommées pour motiver le refus de la municipalité peuvent facilement être masqué des documents vissés lors de leur photocopie.

Le rapport d'inspection de Mme Beucage du 12 mai 2006, visé par ma demande du 18 mai 2006, est un rapport couvrant un site mitoyen, (bassin de drainage d'un ruisseau) traversé par la ligne séparatrice des fonds respectifs, [S.] et [O.]. Il n'y a donc aucune raison de me soustraire a cette information. D'autant plus, que mes demandes antérieures d'accès a l'information pour le rapport d'inspection de Mme Geneviève Simard du 14 oct.2004 couvrant le même site mitoyen ont dans le passé ont été favorablement accueillis.

Si une poursuite civile en dommages et intérêts devait être intenté par moi contre mon voisin Mr. [O.] pour le détournement d'un ruisseau qui avant ce détournement coulait sur ma propriété, il va de soi que je puisse avoir accès a des documents (rapports d'inspections, photos et ordonnances municipal) officiel, pour que je puisse exercer mes droits de recours prévue au code civil et ainsi établir la preuve,

1. de la désobéissance civil de Mr. [O.] ayant dans le passé fait fi de plusieurs ordonnances municipal pour rétablir le cours du ruisseau tel qu'il était avant qu'il ne le détourne de ma propriété.
2. du détournement illégal du ruisseau opéré par celui-ci dans le site moyen en question en 003 et 2004,

et ainsi obtenir réparation pour des préjudices subit depuis plus de deux ans maintenant.

[sic]

[Note : [S.] est le demandeur.]

Dossier n° 06 19 93

[4] Le 10 octobre 2006, le demandeur fait la demande suivante à l'organisme :

Dans le but d'étudier mes options légales dans le dossier [O.-B.], Ville de St-Hippolyte, [S.], Veuillez me faire parvenir le plus tôt possible copie du document suivant :

1. Le rapport d'inspection de Mme Geneviève Simard du 04 Août 06 avec plusieurs photos couvrant le site mitoyen [S.-O.]

[sic]

[Note : [S.] est le demandeur.]

[5] Le 18 octobre 2006, l'organisme donne au demandeur un avis de la date de réception de sa demande d'accès à l'information.

[6] Le 30 novembre 2006, le demandeur soumet une demande de révision à la Commission, alléguant que l'organisme n'a pas répondu à sa demande d'accès.

AUDIENCE

[7] Une audience est tenue dans ces dossiers le 11 avril 2007.

[8] En début d'audience, les parties conviennent de présenter une preuve qui sera versée dans les deux dossiers, de telle sorte que la Commission ne rendra qu'une décision pour ceux-ci.

[9] L'organisme remet, sous pli confidentiel, copie des documents visés par les demandes d'accès du demandeur.

PREUVE

DE L'ORGANISME

[10] L'organisme fait entendre M^{me} Christiane Côté, directrice générale et responsable de l'accès de celui-ci. Elle y travaille depuis le mois d'avril 2006.

[11] Le témoin a traité la demande d'accès du 18 mai 2006 (dossier n° 06 10 61) et le dossier remis sous pli confidentiel contient tous les documents visés par cette demande d'accès.

[12] Le témoin a refusé de communiquer les documents demandés parce qu'il existe un litige entre le demandeur, ses voisins, [O.] et [B.], et l'organisme depuis quatre ans, et qu'il risquait de survenir des procédures judiciaires en conséquence de ce litige. Le demandeur confirme d'ailleurs ce fait dans sa demande d'accès, lorsqu'il écrit qu'il désire obtenir les documents demandés « [d]ans le but d'étudier mes options légales dans le dossier [O.-B.], Ville de St-Hippolyte, [...] » et lui-même.

[13] Le témoin ajoute qu'elle a également refusé de communiquer ce dossier parce qu'il contient des renseignements personnels concernant des personnes physiques autres que le demandeur.

[14] À une question de la Commission, le témoin précise que le document identifié par le demandeur comme étant une « ordonnance de remise en état » n'est pas une ordonnance émise par un tribunal. Il s'agit d'un document transmis, le 17 mai 2006, aux voisins du demandeur, [O.] et [B.], par M^{me} Beaucage, responsable de l'environnement de l'organisme.

[15] Concernant la demande d'accès du 10 octobre 2006 (dossier n° 06 19 93), M^{me} Côté explique qu'après avoir transmis au demandeur un accusé de réception de celle-ci, elle n'y a malheureusement pas répondu. L'organisme était en période budgétaire et M^{me} Côté était alors très occupée pour cette raison. De plus, le dossier concernant le demandeur et ses voisins est volumineux, le demandeur a transmis de nombreuses lettres à l'organisme et le témoin ignore si cette demande n'a pas ensuite été classée par erreur. Le témoin ajoute que c'est bien involontairement qu'elle n'a pas répondu à cette demande d'accès.

[16] Lorsque le témoin a été informée par la Commission de la demande de révision dans ce dossier, elle a pris connaissance du rapport demandé et conclu qu'il s'agit d'un document qui pourrait nuire à des tiers, puisqu'il y a un risque de poursuite judiciaire. Elle estime donc que, pour ce motif, ce document ne doit pas être communiqué au demandeur.

[17] Le témoin précise que l'organisme ne détient aucun autre document concernant les demandes d'accès en litige que ceux produits sous pli confidentiel.

DU DEMANDEUR

[18] Le demandeur dépose en liasse divers documents qu'il estime reliés au présent dossier et pertinents à la solution du litige. Il s'agit des documents suivants :

- D-1 :
 - Copie d'une demande d'accès à l'organisme, en juin 2004, à tous les rapports d'inspection et photos du site mitoyen ainsi que toutes photos et rapports de ce site dans le dossier [O. B.] et copie de la réponse de l'organisme où il transmet au demandeur « [...] une copie des documents ayant trait à votre dossier. »²;
 - Copie d'une réponse de l'organisme communiquant au demandeur, à la suite d'une demande d'accès de juillet 2005, deux lettres de l'organisme, en date du 3 novembre 2004 et du 26 janvier 2005, adressées à [O.];
 - Copie d'une réponse de l'organisme communiquant au demandeur, à la suite d'une demande d'accès de novembre 2005, copie d'une lettre adressée à [O.] par les avocats de l'organisme le 25 octobre 2005³.

- D-2 :
 - Copie de la réponse du ministère de l'Environnement, le 6 mai 2004, à une demande d'accès à l'information du demandeur, lui communiquant le rapport d'une inspection faite le 22 avril 2004; et
 - Copie de ce rapport d'inspection.

- D-3 :
 - Copie de la réponse du ministère de l'Environnement, le 26 février 2004, à une demande d'accès à l'information du demandeur, lui communiquant le rapport d'une inspection faite le 11 octobre 2002; et
 - Copie de ce rapport d'inspection.

[19] Selon le demandeur, ces documents démontrent qu'il a le droit d'obtenir communication des documents en litige dans le présent dossier, puisque l'organisme et le ministère de l'Environnement lui ont déjà communiqué des documents similaires concernant le site mitoyen visé par les documents en litige

² Note : les documents communiqués au demandeur avec cette réponse ne sont pas produits à la Commission.

³ *Id.*

et que l'organisme lui a même transmis copie de la correspondance adressée à son voisin, [O.].

[20] L'organisme conteste la pertinence de ces documents. Concernant les documents déposés sous D-1 en liasse, il fait d'abord remarquer qu'ils sont incomplets, puisqu'ils ne contiennent pas les documents communiqués au demandeur. La Commission n'est donc pas en mesure de savoir ce qui a véritablement été transmis au demandeur.

[21] De plus, l'organisme soutient que les réponses données dans d'autres demandes d'accès n'emportent pas le sort de la demande d'accès en litige. Les demandes d'accès visent des documents précis et la Commission doit décider si les refus de l'organisme à ces demandes sont conformes aux prescriptions de la Loi sur l'accès. De plus, les réponses de l'organisme, produites sous D-1 en liasse, ont été données non par la responsable de l'accès, mais par la responsable de l'environnement et le directeur général de l'organisme.

[22] L'organisme soutient par ailleurs que les réponses du ministère de l'Environnement (D-2 et D-3 en liasse) ne sont pas pertinentes dans le présent dossier. Les rapports communiqués par le Ministère semblent être des rapports visant le site mitoyen alors que le rapport en litige vise la propriété des voisins du demandeur. De plus, le Ministère n'a pas nécessairement les mêmes informations que l'organisme concernant le risque de procédures judiciaires.

[23] Le demandeur réplique que les documents communiqués par l'organisme à la suite de sa demande d'accès de juin 2004 (D-1 en liasse) constituaient la totalité du dossier détenu par le Service d'urbanisme de l'organisme et incluaient les rapports d'inspection du site mitoyen. En contre-interrogatoire, il précise que les rapports d'inspection obtenus en 2004 n'étaient pas adressés à des personnes en particulier.

[24] L'opposition de l'organisme est notée par la Commission qui accepte le dépôt des pièces D-1 à D-3 en liasse, sous réserve de leur pertinence.

[25] En réouverture d'enquête, M^{me} Côté affirme que les documents en litige n'ont fait l'objet d'aucune diffusion publique.

ARGUMENTATION

DE L'ORGANISME

Dossier n° 06 10 61

[26] L'organisme soutient d'abord qu'il pouvait refuser de communiquer les documents visés par la demande d'accès dans ce dossier en raison des articles 32, 37 et 39 de la Loi sur l'accès.

[27] Les documents contiennent une analyse au sens des articles 32 et 39 de la Loi sur l'accès.

[28] L'organisme soutient également que les documents en litige constituent des avis ou des recommandations au sens de l'article 37 de la Loi sur l'accès et que, pour ce motif, il pouvait refuser de les communiquer.

[29] Finalement, l'organisme allègue que les articles 53 et suivants de la Loi sur l'accès protégeant les renseignements personnels concernant des personnes physiques autres que le demandeur empêchent l'organisme de lui communiquer les documents en litige. En effet, les documents en litige sont adressés à des personnes autres que le demandeur et aucune preuve de consentement à la divulgation par ces personnes n'a été faite devant la Commission. L'organisme ne pouvait donc pas divulguer ces renseignements au demandeur.

[30] L'organisme soutient qu'il appert du témoignage du demandeur que les rapports d'inspection communiqués par l'organisme en 2004 n'étaient pas adressés à des personnes en particulier, contrairement à la situation en l'espèce.

Dossier n° 06 19 93

[31] L'organisme soutient que le document visé par cette demande d'accès contient également des renseignements personnels concernant des tiers et que, par conséquent, il ne pouvait les communiquer au demandeur.

[32] Par ailleurs, l'organisme soutient que le document contient une analyse au sens de l'article 32 de la Loi sur l'accès et que, pour ce motif, il pouvait refuser de le communiquer au demandeur. Le témoignage de M^{me} Côté démontre que si elle n'a pas répondu à une demande d'accès du mois d'octobre 2006, c'est pour des raisons indépendantes de sa volonté. De plus, la

Commission a décidé à plusieurs reprises que, même si un organisme n'a pas répondu à une demande d'accès, il peut invoquer une exception facultative de la Loi sur l'accès si les faits y donnant ouverture existent au moment de la réponse de l'organisme.

DU DEMANDEUR

[33] Le demandeur conteste le caractère nominatif des renseignements contenus dans ces documents puisqu'ils concernent, à son avis, non pas des personnes, mais un « site mitoyen » aux terrains dont lui et ses voisins sont propriétaires et qu'il a en conséquence le droit d'en obtenir communication.

[34] Le demandeur ajoute qu'il a déjà demandé et obtenu des documents similaires à ceux qu'il requiert maintenant de l'organisme et du ministère de l'Environnement, tel qu'il appert des pièces D-1 à D-3 en liasse. Ces demandes d'accès étaient également faites dans le contexte d'une poursuite judiciaire, tel qu'il appert de la demande d'accès faite à l'organisme en juillet 2004 (D-1 en liasse).

DÉCISION

[35] 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.

[36] L'organisme refuse de communiquer les documents en litige au demandeur en raison des articles 32, 37, 39 ainsi que 53 et suivants de la Loi sur l'accès. À toute époque pertinente au litige, ces articles se lisaient comme suit :

32. Un organisme public peut refuser de communiquer une analyse lorsque sa divulgation risquerait vraisemblablement d'avoir un effet sur une procédure judiciaire.

37. Un organisme public peut refuser de communiquer un avis ou une recommandation faits depuis moins de dix ans, par un de ses membres, un membre de son personnel, un membre d'un autre organisme public ou un membre du personnel de cet autre organisme, dans l'exercice de leurs fonctions.
[...]

39. Un organisme public peut refuser de communiquer une analyse produite à l'occasion d'une recommandation faite dans le cadre d'un processus décisionnel en cours, jusqu'à ce que la recommandation ait fait l'objet d'une décision ou, en l'absence de décision, qu'une période de cinq ans se soit écoulée depuis la date où l'analyse a été faite.

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.

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

[37] Je suis d'avis que l'organisme n'a fait aucune preuve concernant les conditions d'application de l'article 39 de la Loi sur l'accès, à savoir que les « analyses » contenues aux documents en litige – s'il s'agit bien d'analyses – ont été « [...] produite[s] à l'occasion d'une recommandation faite dans le cadre

d'un processus décisionnel en cours [...]. » Pour ce motif, la Commission est d'avis que l'article 39 ne peut s'appliquer en l'espèce.

[38] J'ai lu les documents déposés en liasse sous D-1. Ces documents m'apparaissent pertinents au présent dossier parce qu'ils démontrent qu'il existe des procédures judiciaires entre le demandeur et ses voisins. J'en autorise donc la production pour ce motif.

[39] Dans sa demande d'accès du 2 juin 2004 (D-1 en liasse), le demandeur écrit en effet ce qui suit :

Suite a notre conversation téléphonique du 31 mai 04, étant donné la poursuite civil intenté contre moi par le couple [O. B.], veuillez considérer la présente comme une demande formelle d'accès a l'information concernant mon dossier.

J'aimerais, le plus tôt possible avoir une copie complète de ce dossier incluant tous les rapports d'inspections et photos reliev au site mitoyen en litige

Étant donné la nature mitoyenne de ce site je demande aussi copie de toutes les photos et rapports d'inspections de ce site dans le dossier [O. B.]

[sic]
(soulignement ajouté)

[40] Cependant, contrairement aux prétentions du demandeur, les documents produits en D-1 en liasse ne me permettent pas de conclure qu'il a droit à la communication des documents en litige. Les décisions prises par l'organisme antérieurement aux demandes d'accès en litige ne lient pas l'actuelle responsable de l'accès de l'organisme. De plus, la compétence de la Commission porte sur les décisions qui sont contestées par les demandes de révision à la lumière de la preuve produite devant elle.

[41] Quant aux documents déposés sous D-2 et D-3 en liasse, ils ne sont pas pertinents au débat et je n'en autorise pas le dépôt. Il s'agit en effet de décisions rendues par un autre organisme, le ministère de l'Environnement, qui ne lient pas le présent organisme lorsqu'il décide des demandes d'accès qui lui sont soumises, et encore moins la Commission saisie de demandes de révision de ces décisions.

[42] J'ai examiné les documents en litige déposés sous pli confidentiel.

[43] Les documents visés par le dossier n° 06 10 61 consistent en un rapport d'inspection du 12 mai 2006 de la responsable de l'environnement de l'organisme, M^{me} Beaucage, et une lettre transmise par celle-ci, le 17 mai 2006, aux voisins du demandeur.

[44] Contrairement aux prétentions du demandeur, le rapport d'inspection ne vise pas un « site mitoyen », mais plutôt l'immeuble des voisins du demandeur : il indique le nom des propriétaires de l'immeuble, personnes physiques autres que le demandeur, l'adresse et le numéro matricule de cet immeuble. Le rapport contient également les constatations de l'inspecteur à la suite de son inspection, des commentaires des propriétaires, une fiche technique indiquant le nom et l'adresse des propriétaires de l'immeuble ainsi que des photos comportant des annotations manuscrites.

[45] Je suis d'avis que ce rapport contient des renseignements personnels⁴ concernant des tiers au sens de l'article 56 de la Loi sur l'accès, puisqu'il contient le nom de personnes physiques ainsi que d'autres renseignements les concernant. Ces personnes n'ayant pas autorisé leur divulgation, l'organisme a refusé, avec raison, de les communiquer au demandeur⁵.

[46] Par ailleurs, même si l'organisme masquait les noms des personnes mentionnées dans ce rapport, cela n'empêcherait pas le demandeur de connaître des renseignements personnels concernant ces derniers, puisqu'il sait que ce rapport les concerne.

[47] Il en est de même du document transmis aux voisins du demandeur le 17 mai 2006. Ce document qualifié « d'ordonnance de remise en état des lieux » par le demandeur n'en est pas une, puisqu'il n'émane pas d'un tribunal. Il s'agit d'une lettre adressée aux voisins du demandeur par la responsable de l'environnement de l'organisme à la suite de la visite du 12 mai 2006. Je suis d'avis que ce document qui contient le nom de personnes physiques autres que le demandeur contient également d'autres renseignements les concernant au sens de l'article 56 de la Loi sur l'accès. Ces personnes n'ayant pas autorisé leur divulgation, l'organisme a refusé, avec raison, de les communiquer au demandeur.

⁴ Depuis l'adoption et l'entrée en vigueur, le 13 juin 2006, de plusieurs dispositions de la *Loi modifiant la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 2006, c. 22, la Loi sur l'accès fait maintenant référence aux « renseignements personnels » en lieu et place des termes « renseignements nominatifs » jusqu'alors utilisés dans cette loi.

⁵ *X c. Ville de Montréal*, C.A.I. Montréal, n° 04 16 43, 4 octobre 2005, c. Laporte.

[48] Concernant le document en litige dans le dossier n° 06 19 93, il s'agit également d'un rapport d'inspection du 4 août 2006, émanant d'une autre employée de l'organisme, M^{me} Simard, qui contient le même type d'informations que le rapport d'inspection visé dans le dossier précédent : il indique le nom du propriétaire d'un immeuble, personne physique autre que le demandeur, l'adresse et le numéro matricule de cet immeuble. Le rapport contient les constatations de l'inspecteur à la suite de son inspection de l'immeuble ainsi que des photos.

[49] Ce document contient donc le nom d'une personne physique autre que le demandeur ainsi que d'autres renseignements la concernant, au sens de l'article 56 de la Loi sur l'accès. Cette personne n'en ayant pas autorisé la divulgation, l'organisme a refusé, avec raison, de le communiquer au demandeur.

[50] J'ajoute que les documents en litige ne contiennent pas qu'un simple constat des faits. On retrouve dans ces documents une description des faits, une évaluation de la situation et des recommandations, de telle sorte que ces documents revêtent le caractère analytique d'une situation litigieuse prévisible ou imminente au sens de l'article 32 de la Loi sur l'accès⁶.

[51] De plus, la preuve démontre que la communication de ces documents pourrait vraisemblablement avoir un impact sur une procédure judiciaire qui, compte tenu des commentaires du demandeur dans ses demandes d'accès, est réelle. Il existe un important désaccord entre le demandeur et ses voisins concernant leur terrain mitoyen depuis plusieurs années, confirmé par le demandeur dans ses demandes d'accès, lorsqu'il écrit qu'il désire obtenir les documents demandés « [d]ans le but d'étudier mes options légales dans le dossier [O.-B.], Ville de St-Hippolyte, [...] » et lui-même. De plus, il appert de la demande d'accès de juin 2004 (D-1 en liasse) qu'une procédure judiciaire a été intentée par les voisins du demandeur contre ce dernier⁷.

[52] J'estime que l'organisme doit être autorisé à invoquer l'exception prévue à l'article 37 de la Loi sur l'accès même s'il n'a pas répondu à la demande d'accès dans le dossier n° 06 19 93. À mon avis, l'organisme a démontré des motifs raisonnables expliquant son omission à répondre dans les délais prévus par l'article 47 de la Loi sur l'accès et aucune preuve ne démontre que le demandeur subira un préjudice de cette autorisation.

⁶ *Tétreault c. Contrecoeur (Municipalité de)*, [2004] C.A.I. 224, par. 20.

⁷ Voir par. 40 de la présente décision.

[53] J'ajoute par ailleurs que le fait que les procédures judiciaires impliquent des tiers au présent dossier me convainc d'autant plus que cette autorisation doit être accordée à l'organisme. Dans le cas contraire, les droits de ces derniers risqueraient d'en être affectés de manière préjudiciable.

POUR CES MOTIFS, LA COMMISSION :

[54] **REJETTE** les demandes de révision du demandeur.

GUYLAINE HENRI
Commissaire

Deveau, Lavoie, Bourgeois, Lalande
(M^e Lise Boily-Monfette)
Procureurs de l'organisme