

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

Dossier : 06 05 69

Date : Le 4 octobre 2007

Commissaire : M^e Guylaine Henri

X
Demandeur

c.

SAINT-ÉTIENNE-DE-BOLTON

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 7 mars 2006, le demandeur requiert de l'organisme « [...] copie des écritures de régularisation du Vérificateur au 31 décembre 2005 [...] ».

[2] Le 24 mars 2006, la directrice générale et secrétaire-trésorière de l'organisme, M^{me} Pauline Desautels, informe le demandeur du refus de l'organisme de lui communiquer ces documents « [...] puisqu'il s'agit d'un avis

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

de notre vérificateur dans l'exercice de ses fonctions, avis que l'organisme a le choix d'accepter ou non. » L'organisme appuie ce refus sur l'article 37 de la Loi sur l'accès.

[3] Le 29 mars 2006, le demandeur formule une demande de révision à la Commission d'accès à l'information (la Commission).

AUDIENCE

[4] Une audience est tenue à Sherbrooke, le 7 juin 2007.

PREUVE

[5] L'organisme fait entendre M^{me} Pauline Desautels, directrice générale, secrétaire-trésorière et responsable de l'accès aux documents de l'organisme.

[6] Le témoin déclare être responsable de l'accès aux documents de l'organisme depuis le 1^{er} janvier 2006. Elle a d'abord assumé cette responsabilité par intérim et ensuite comme responsable en titre. Au moment de la demande d'accès en litige, qu'elle a reçue et traitée, elle agissait à titre de responsable de l'accès aux documents de l'organisme, par intérim.

[7] L'organisme reçoit une demande d'accès de la part du demandeur ou de sa conjointe, qui a été mairesse de l'organisme jusqu'en juillet 2004, tous les mois depuis que cette dernière n'est plus mairesse. Le témoin croit que c'est la première fois que l'organisme refuse de communiquer un document au demandeur ou à sa conjointe.

[8] Les documents en litige proviennent de M. Mario Barabé, de la firme de comptables agréés Raymond Chabot Grant Thornton, qui a procédé à la vérification des livres de l'organisme. Ces « écritures » sont des corrections suggérées par M. Barabé concernant les livres de l'organisme pour l'année financière se terminant au 31 décembre 2005. Il s'agit de recommandations confectionnées à la demande de l'organisme afin que l'image des finances de l'organisme soit la plus exacte possible. Le témoin affirme que l'organisme a le choix de suivre ou non ces recommandations.

[9] L'organisme a refusé de communiquer ces documents au demandeur après avoir consulté ses conseillers juridiques.

[10] En contre-interrogatoire, le témoin reconnaît que ce n'est que le 2 juin 2006 qu'elle a été désignée personne responsable de l'accès aux documents de l'organisme par une résolution de l'organisme adoptée lors de l'assemblée du conseil tenue ce jour-là (D-1).

[11] Le témoin précise qu'elle a demandé à M. Barabé de préparer ces « écritures de régularisation » au cours d'une conversation téléphonique et qu'aucun document écrit constatant cette demande n'a été fait.

[12] Selon le témoin, les « écritures de régularisation » constituent une recommandation puisque si une écriture ne reflète pas la situation de l'organisme ou qu'un fait nouveau justifie qu'une telle écriture ne soit pas ajoutée, ce dernier peut décider de ne pas suivre la recommandation faite par le vérificateur externe.

[13] En vertu de l'article 20 des *Règles de preuve et de procédure de la Commission d'accès à l'information*², l'organisme dépose, sous pli confidentiel, les « écritures de régularisation » de la firme de vérification Raymond Chabot Grant Thornton et la Commission entend, en l'absence du demandeur, une preuve concernant ce document. L'article 20 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.

ARGUMENTATION

DE L'ORGANISME

[14] Les « écritures de régularisation » en litige sont des recommandations au sens du 2^e alinéa de l'article 37 de la Loi sur l'accès. La preuve démontre en effet que ce document a été fait à la demande de l'organisme. Le fait que le mandat ait été donné par écrit ou non n'est pas pertinent au litige.

[15] La preuve démontre également que l'organisme avait le choix d'accepter de suivre ou non les recommandations faites par le vérificateur externe et qu'il

² R.R.Q., c. A-2.1, r.2, D-2058-84.

s'agit par conséquent d'une recommandation au sens de l'article 37 de la Loi sur l'accès.

DU DEMANDEUR

[16] La preuve démontre que lorsqu'elle a répondu à la demande d'accès en litige, M^{me} Desautels n'avait pas encore été désignée à ce titre contrairement à l'article 8 de la Loi sur l'accès. Par conséquent, le responsable de l'accès aux documents de l'organisme était la plus haute autorité de celui-ci, le maire, et lui seul pouvait répondre à la demande d'accès en litige. Le maire de l'organisme n'étant pas l'auteur de la réponse, l'organisme se trouve dans une situation de refus réputé au sens de l'article 52 de la Loi sur l'accès. Dans ces circonstances, il ne peut faire valoir aucune restriction à caractère facultatif énoncée dans la Loi sur l'accès³.

[17] Concernant l'article 37 de la Loi sur l'accès, le témoignage de M^{me} Desautels, relatif à la demande verbale de lui transmettre des « écritures de régularisation », aurait dû être corroboré par le témoignage du vérificateur externe, M. Barabé. En l'absence de corroboration de ce témoignage ou de production d'un document écrit constatant cette demande, le demandeur soutient que la Commission doit refuser d'appliquer l'article 37 de la Loi sur l'accès.

[18] Le demandeur allègue également que les « écritures de régularisation » ne sont pas des recommandations puisqu'elles ne comportent aucune évaluation des faits, aucun jugement de valeur de la part du vérificateur externe.

RÉPLIQUE DE L'ORGANISME

[19] L'organisme soutient qu'il a pris pour acquis que le demandeur ne contestait pas la capacité de M^{me} Desautels à répondre à la demande d'accès de l'organisme puisqu'il a lui-même communiqué à la Commission la réponse de l'organisme. Il allègue que le demandeur, en déposant la lettre de réponse de l'organisme, a renoncé à soulever le fait que M^{me} Desautels n'était pas responsable de l'accès. S'il entendait soulever cette question, le demandeur aurait dû informer la Commission qu'il n'avait pas reçu de réponse de l'organisme.

³ *Ouellet c. Hôpital Sainte-Justine*, C.A.I. n° 00 10 10, 10 août 2001, c. Boissinot.

[20] L'organisme soutient également que les « écritures de régularisation » sont des recommandations bien que dans leur forme, elles ne contiennent pas d'évaluation proprement dite comme c'est le cas dans une opinion juridique par exemple, puisque les « écritures de régularisation » sont des documents préparés en matière comptable. Il appert du témoignage de M^{me} Desautels qu'il s'agit clairement de recommandations.

DÉCISION

[21] La Loi sur l'accès prévoit que la personne ayant la plus haute autorité au sein d'un organisme public exerce les fonctions que la loi confère au responsable de l'accès aux documents, à moins qu'une autre personne ne soit désignée à ce titre conformément aux prescriptions de l'article 8 de la Loi sur l'accès :

8. La personne ayant la plus haute autorité au sein d'un organisme public exerce les fonctions que la présente loi confère à la personne responsable de l'accès aux documents ou de la protection des renseignements personnels.

Toutefois, cette personne peut désigner comme responsable un membre de l'organisme public ou de son conseil d'administration, selon le cas, ou un membre de son personnel de direction et lui déléguer tout ou partie de ses fonctions.

Cette délégation doit être faite par écrit. Celui qui la fait doit en donner publiquement avis.

[22] La preuve non contredite démontre que M^{me} Desautels n'a été désignée responsable de l'accès de l'organisme qu'en juin 2006, soit après la réponse qu'elle a donnée à la demande d'accès en litige.

[23] Or, la Loi sur l'accès prévoit que c'est le responsable de l'accès aux documents d'un organisme qui doit répondre à une demande d'accès, tel qu'il appert des articles 47, 50 et 51 de celle-ci :

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;

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; ou

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.

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.

50. Le responsable doit motiver tout refus de donner communication d'un renseignement et indiquer la disposition de la loi sur laquelle ce refus s'appuie.

51. Lorsque la demande est écrite, le responsable rend sa décision par écrit et en transmet copie au requérant et, le cas échéant, au tiers qui a présenté des observations conformément à l'article 49.

Elle doit être accompagnée d'un avis les informant des recours prévus par le chapitre V et indiquant notamment les délais pendant lesquels ils peuvent être exercés.

[24] Par conséquent, la réponse donnée par M^{me} Desautels au nom de l'organisme n'en est pas une au sens de la Loi sur l'accès puisqu'elle n'est pas conforme aux prescriptions de celles-ci.

[25] En l'absence de réponse valable dans les délais prévus à l'article 47 de la loi, l'article 52 de la Loi sur l'accès énonce que l'organisme est réputé avoir refusé l'accès au document :

52. À défaut de donner suite à une demande d'accès dans les délais applicables, le responsable est réputé avoir

refusé l'accès au document. Dans le cas d'une demande écrite, ce défaut donne ouverture au recours en révision prévu par la section I du chapitre V, comme s'il s'agissait d'un refus d'accès.

[26] Il est exact, comme le soutient le demandeur, que la restriction invoquée par l'organisme, l'article 37 de la Loi sur l'accès, en est une jugée facultative par la Commission. N'ayant pas été invoquée dans une réponse conforme aux exigences de la Loi sur l'accès, il faut déterminer si l'organisme peut faire valoir cette restriction en l'espèce puisque, par l'effet du refus réputé, elle est soulevée après les délais énoncés à l'article 47 de la Loi sur l'accès.

[27] Dans *Ministère de la Sécurité publique c. Joncas*⁴, la Cour du Québec écrivait ce qui suit :

Aucune disposition de la *Loi sur l'accès* ne permet à la Commission de déclarer un organisme forclos de soulever un article de *loi*. Aucune forclusion n'ayant été créée par le législateur, l'organisme peut soulever une restriction prévue par la *loi* en tout temps⁵.
[...]

[28] Par la suite, dans *Québec (Ministère de la Justice) c. Schulze*⁶, la Cour du Québec tenait les propos qui suivent concernant la compétence de la Commission d'autoriser l'ajout d'un nouveau motif après l'expiration des délais prévus à l'article 47 de la Loi sur l'accès :

[...]

Finalement, lorsque la Commission d'accès à l'information est saisie d'une demande de révision, la Commission doit donner aux parties l'occasion de présenter leurs observations, ce qui signifie, en français usuel, toutes leurs observations. D'ailleurs, cet article ne fait pas de distinctions entre le refus d'accès écrit et motivé et le refus réputé en raison du fait que le responsable n'a pas répondu à la demande dans les délais.

⁴ C.Q. n° 200-02-020553-980, le 11 juin 1999, j. Villeneuve.

⁵ Id., p. 6.

⁶ [2000] C.A.I. 413 (C.Q.).

Comme le souligne le procureur général du Québec, les délais prévus par la Loi sur l'accès ne peuvent être qualifiés de délais de rigueur, c'est-à-dire d'une nature telle qu'ils font en sorte d'emporter déchéance d'un droit.

[...]

La procédure ne sert qu'à faire apparaître le droit et non à l'occulter. L'appréciation de la preuve en l'espèce doit permettre de démontrer, d'une part, s'il y a quelque préjudice que ce soit pour la partie intimée ou requérante devant la Commission au fait que l'on n'ait pas soulevé en temps opportun les bons arguments pour justifier le refus de communiquer les documents.

[...]

[...] De plus, la Commission ne doit pas fermer la porte au droit de l'organisme d'invoquer de bonne foi des raisons fondées et rationnelles au motif qu'il s'agit d'une procédure à toutes fins pratiques incontournable.

[...]

La Cour en vient à la conclusion que la Commission a bel et bien discrétion pour autoriser l'ajout d'un nouveau motif de refus et qu'elle doit exercer judicieusement cette discrétion eu égard aux circonstances dans chacun des dossiers, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.⁷

[29] Je retiens d'abord de ces décisions de la Cour du Québec que le délai prévu par la Loi sur l'accès pour répondre à une demande d'accès n'est pas un délai de rigueur de telle sorte qu'il n'emporte pas déchéance du droit de faire valoir une restriction prévue par la loi.

[30] Il appert également de ces décisions que la Commission a, en vertu des pouvoirs conférés par la Loi sur l'accès, discrétion pour autoriser l'ajout de nouveaux motifs de refus, discrétion qu'elle doit exercer de façon judicieuse eu égard aux circonstances de chaque dossier.

[31] La Loi sur l'accès prévoit que la Commission doit permettre aux parties de présenter leurs observations. Elle lui confère aussi le pouvoir de rendre toute ordonnance propre à sauvegarder leurs droits :

⁷ Id., pp. 415 et 416.

140. Lorsqu'elle est saisie d'une demande de révision, la Commission doit donner aux parties l'occasion de présenter leurs observations.

141. La Commission a tous les pouvoirs nécessaires à l'exercice de sa compétence; elle peut rendre toute ordonnance qu'elle estime propre à sauvegarder les droits des parties et décider de toute question de fait ou de droit.

Elle peut notamment ordonner à un organisme public de donner communication d'un document ou d'une partie de document, de s'abstenir de le faire, de rectifier, compléter, clarifier, mettre à jour ou effacer tout renseignement nominatif ou de cesser un usage ou une communication de renseignements nominatifs.

[32] L'article 8 de la Loi sur l'accès énonce une règle qui s'impose à tous les organismes et l'ignorance de la loi n'est jamais une excuse. Cependant, je suis d'avis qu'en raison des circonstances particulières du dossier, l'organisme doit être autorisé à présenter sa preuve et son argumentation concernant la restriction fondée sur l'article 37 de la Loi sur l'accès.

[33] En effet, la preuve démontre que le demandeur ne subit aucun préjudice du fait que l'organisme soit autorisé à faire valoir la restriction fondée sur l'article 37 de la Loi sur l'accès puisqu'il sait depuis le 24 mars 2006 que l'organisme a l'intention de soulever cette restriction. En effet, le refus réputé de l'organisme résulte non pas d'une omission ou d'un refus de répondre à la demande de l'accès en litige, mais du fait que la personne qui a répondu à la demande d'accès n'était pas désignée responsable de l'accès aux documents de celui-ci.

[34] Il n'y a de plus aucune preuve au dossier d'une quelconque mauvaise foi de celui-ci dans la manière dont il a traité la demande d'accès en litige. La preuve démontre par ailleurs que la situation problématique a été corrigée depuis : M^{me} Desautels a été désignée responsable de l'accès de l'organisme en juin 2006, tel qu'il appert de la résolution adoptée par le conseil de l'organisme (D-1).

[35] Dans ces circonstances particulières, je suis d'avis d'autoriser l'organisme à faire valoir la restriction énoncée à l'article 37 de la Loi sur l'accès.

[36] Vu ce qui précède, j'estime non nécessaire de commenter l'argument de l'organisme concernant la renonciation présumée du demandeur à soulever l'argument fondé sur l'expiration des délais pour invoquer une restriction facultative.

[37] L'article 37 de la Loi sur l'accès prévoit ce qui suit :

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.

Il peut également refuser de communiquer un avis ou une recommandation qui lui ont été faits, à sa demande, depuis moins de dix ans, par un consultant ou par un conseiller sur une matière de sa compétence.

[38] Le témoignage non contredit de M^{me} Désautels démontre que les documents en litige constituent des recommandations faites à l'organisme, à sa demande, par un consultant ou un conseiller externe sur une matière de sa compétence.

[39] Il est en preuve que l'organisme avait le choix d'intégrer ou non ces « écritures » à ses livres. De plus, ces « écritures » ont été préparées par un membre d'une firme de comptables agréés, soit « un conseiller sur une matière de sa compétence » au sens de l'article 37 de la Loi sur l'accès. De plus, bien que dans leur forme ces « écritures » ne contiennent pas d'évaluation proprement dite, comme dans le cas d'une opinion juridique, elles sont le fruit de la vérification des livres de l'organisme par M. Barabé.

[40] Le fait que la demande de lui recommander des « écritures de régularisation » ait été faite lors d'une conversation téléphonique, sans qu'aucun écrit ne confirme cette situation, n'est pas pertinent à la solution du présent litige. En effet, comme le prévoit l'article 22 des *Règles de preuve et de procédure de la Commission* :

La Commission peut accepter tout mode de preuve qu'elle croit le mieux servir les fins de la justice. Elle peut requérir la production de tout document qu'elle estime nécessaire.

[41] J'estime qu'en l'absence de preuve contredisant ou mettant en doute le témoignage de M^{me} Desautels concernant la demande faite par l'organisme d'obtenir les « écritures de régularisation », celui-ci constitue une preuve non équivoque de l'existence de cette demande.

[42] L'organisme a donc démontré qu'il pouvait refuser de communiquer les documents en litige en raison de l'article 37 de la Loi sur l'accès.

POUR CES MOTIFS, LA COMMISSION :

[43] **AUTORISE** l'organisme à faire valoir la restriction fondée sur l'article 37 de la Loi sur l'accès;

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

GUYLAINE HENRI
Commissaire

Martel, Brassard, Doyon
(M^e Éric Martel)
Avocats de l'organisme