

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

Dossier : 05 16 11

Date : 26 février 2007

Commissaire : M^e Guylaine Henri

X

Demandeur

c.

COMMISSION SCOLAIRE DE MONTRÉAL

Organisme

DÉCISION

L'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 17 août 2005, le demandeur transmet au secrétaire général de l'organisme la demande suivante :

[...] je veux avoir accès aux documents et aux informations suivantes concernant l'école Joseph-Charbonneau pour l'année scolaire 2004-2005 :

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

- La liste des projets **et/ou activités scolaires ou parascolaires** de l'école qui ont impliqué une ou des libérations de personnel.
- Le nombre de personne libéré [*sic*] pour chacun des projets et/ou activités scolaires ou parascolaires.
- La provenance du ou des budgets qui ont servi à payer ces libérations.
- Accès aux documents pour les budgets concernés.

[2] Le 8 septembre 2005, l'organisme, sous la signature du responsable de l'accès à l'information, répond au demandeur qu'il lui donne accès à certains documents en lui précisant qu'il peut les consulter à son bureau ou en obtenir une photocopie. Les documents mis à la disposition du demandeur sont les suivants :

1. Copie de la liste de planification des sorties éducatives à l'école Joseph-Charbonneau ainsi que copie des fiches techniques concernant lesdites sorties pour l'année scolaire 2004-2005.
2. Vous trouverez dans les documents fournis le nombre de personnes requises pour ces sorties.
3. Il vous est également possible de consulter, à l'école Joseph-Charbonneau, tous les hebdomadaires parus dans lesquels vous retrouverez les différentes activités scolaires et parascolaires qui se sont déroulées pendant l'année scolaire 2004-2005. Au besoin, vous pourrez recevoir copie de ces documents en acquittant les frais prévus par la loi à cet effet.
4. Les budgets proviennent principalement des fonds 1 et 9 ainsi que des dons de la Fondation. Il n'existe cependant pas de document permettant d'identifier ces renseignements. Le seul document existant à cet effet, est la liste des absences de tous les employés de l'école. Ce document doit cependant demeurer confidentiel puisqu'il contient de manière substantielle des renseignements nominatifs protégés par la *Loi sur l'accès*.

5. Copie du rapport annuel budgétaire par fonds pour l'année scolaire 2004-2005 a déjà été mise à votre disposition en réponse à votre demande du 6 juillet 2005.

Les principaux motifs soulevés au soutien des présentes vous sont soumis en vertu des articles 1, 9, 14, 15, 47, 53, 54 et 59 de la *Loi sur l'accès*.

[...]

[3] Le responsable de l'accès invite le demandeur à l'informer de son choix et à prendre rendez-vous pour consulter les documents à son bureau, le cas échéant.

[4] Le 16 septembre 2005, insatisfait de la réponse de l'organisme, le demandeur présente à la Commission d'accès à l'information (la Commission) une demande de révision.

[5] Des audiences sont tenues les 11 septembre et 22 novembre 2006. Le 24 novembre 2006, la Commission reçoit copie des autorités de l'organisme, documents également transmis au demandeur.

L'AUDIENCE

[6] L'avocate de l'organisme informe la Commission que le demandeur ne s'est pas présenté au bureau de l'organisme pour consulter les documents mis à sa disposition et qu'il n'en a pas non plus demandé de copie.

[7] Le demandeur réplique que les documents qu'on lui a offert de consulter ne répondent pas à sa demande d'accès de façon complète.

LA PREUVE

DE L'ORGANISME

[8] L'organisme fait entendre M^{me} A. Cloutier, directrice de l'école depuis deux ans. Elle explique qu'à titre de directrice, elle est responsable de la gestion de l'école Joseph-Charbonneau, notamment les ressources humaines et les ressources financières. Elle ajoute qu'à titre de directrice, elle est responsable du budget de l'école, ce qu'elle fait avec l'appui de M^{me} F. Sénécal, son adjointe administrative, responsable du suivi de ce budget.

Demande d'accès antérieure

[9] Le témoin dépose une demande d'accès du demandeur faite le 6 juillet 2005 (O-1). Cette demande se distingue de celle dont la Commission est saisie en ce que, quant au premier sujet, le demandeur ne visait que la « liste des projets école » ayant impliqué une libération de personnel et, quant au deuxième, le nombre de personnes libérées pour chacun des projets. Quant au reste, cette demande d'accès est identique à celle dont la Commission est actuellement saisie.

[10] Étant donné les similitudes entre la demande d'accès antérieure et celle du présent dossier, il est utile de rappeler la preuve faite par l'organisme concernant cette première demande d'accès.

[11] Le témoin dépose la réponse du 17 août 2005 donnée à cette première demande d'accès (O-2). L'organisme répondait notamment ce qui suit au demandeur :

1. Copie de tous les projets qui ont été déposés pour l'année scolaire 2004-2005 à l'école Joseph-Charbonneau dont les ressources financières proviennent des fonds 3 et 5 ainsi que tous ceux qui ont été déposés dans le cadre de la Fondation. Il n'existe par ailleurs aucune liste à cet effet.
2. Vous trouverez dans les documents fournis le nombre de personnes requises pour certains projets.
3. Les budgets proviennent principalement des fonds 3 et 5. Quant aux autres projets et libérations accordés, il n'existe pas de document permettant d'identifier ces renseignements. Le seul document existant est la liste des absences de tous les employés de l'école. Ce document doit cependant demeurer confidentiel puisqu'il contient de manière substantielle des renseignements nominatifs protégés par la *Loi sur l'accès*.
4. Copie du rapport annuel budgétaire par fonds pour l'année scolaire 2004-2005.

Les principaux motifs soulevés au soutien des présentes vous sont soumis en vertu des articles 1, 9, 14, 15, 47, 53, 54 et 59 de la *Loi sur l'accès*.

[...]

[12] Le témoin précise que l'organisme ne possède pas de liste détaillée de l'ensemble des « projets école » ayant impliqué des libérations de personnel. Par contre, certaines informations sont disponibles dans les documents intitulés « Projets Fondation 2004-2005 » et « Demandes aux fonds 3 et 5 » déposés en liasse (O-3). Il s'agit des documents que l'organisme a mis à la disposition du demandeur au point 1 de sa réponse. Le témoin explique que les fonds 3 et 5 de l'école sont des budgets alloués pour la « réussite éducative des jeunes » et « l'opération succès à l'école », dont une partie est disponible pour des projets de l'école.

[13] Le témoin ajoute que les documents déposés en liasse sous O-3 contiennent une forme de « Liste de projets école », même s'ils ne contiennent pas nécessairement les informations détaillées concernant le nombre de personnes « libérées » pour ces projets.

[14] M^{me} Cloutier explique que ces documents précisent généralement le nombre de personnes « accompagnatrices » du groupe lors des projets école. Cependant, tous les accompagnateurs ne sont pas « libérés » au sens budgétaire. En effet, sont « libérés » au sens budgétaire les membres du personnel qui, parce qu'ils participent au projet d'un groupe, doivent être « libérés » d'une partie de leur tâche auprès des élèves qui ne participent pas à cette activité et, pour ce faire, remplacés par une autre personne.

[15] C'est donc le remplacement qui implique une dépense dans l'un ou l'autre des fonds utilisés plutôt que la participation à l'activité. Par conséquent, le nombre de personnes requises pour un projet particulier ne correspond pas aux sommes prélevées dans les fonds à titre de salaire des personnes qui remplacent les accompagnateurs.

[16] Le témoin conclut que les documents produits sous O-3 répondent généralement aux deux premiers objets de la demande d'accès du 6 juillet 2005, à savoir la liste des projets école et le nombre de personnes libérées. Le témoin précise qu'il n'existe pas une liste des « projets école » impliquant des libérations de personnel et qu'elle n'en a pas créé pour répondre à la demande.

[17] Concernant le troisième objet de la demande du 6 juillet 2005, « Provenance des budgets ayant servi à payer les libérations de personnel », le témoin précise que les budgets proviennent principalement des fonds 1, 3 et 5 et du budget de la Fondation de l'école. Le témoin remarque qu'au point 3 de la réponse du 17 août 2005, le fonds 1 n'était pas précisé mais aurait dû l'être.

[18] Le témoin renvoie également au point 1 de la réponse du 6 juillet 2005 qui précisait que l'organisme donnait au demandeur accès aux projets dont les fonds provenaient des fonds 3 et 5 ainsi que ceux de la Fondation.

[19] Concernant la provenance des budgets ayant servi aux libérations, le témoin précise que lorsqu'elle accorde une libération, elle le note à son agenda qui contient également tous ses rendez-vous, qu'ils soient personnels ou professionnels. À la date de l'activité impliquant une libération, elle note les noms des personnes libérées, mais elle ne note pas l'identité de la personne qui a remplacé la personne libérée. Pour connaître l'identité de cette personne, le témoin doit consulter l'agenda de son adjointe administrative qui note, pour le système de paie, le nom de toutes les personnes qui s'absentent de même que celui de toutes celles qui les remplacent.

[20] Pour identifier le fonds ayant assumé la libération, il faut ensuite consulter un autre document, celui intitulé « Autorisation des paiements versés », dont l'organisme dépose un extrait sous pli confidentiel. Le témoin explique que c'est grâce à ce document qu'elle fait son suivi budgétaire. Ce document est celui auquel la réponse du 17 août 2005 renvoie au point 3, lorsqu'elle précise que « [...] Le seul document existant est la liste des absences de tous les employés de l'école. Ce document doit cependant demeurer confidentiel puisqu'il contient de manière substantielle des renseignements nominatifs protégés par la *Loi sur l'accès*. »

[21] Le témoin explique que cette « Autorisation des paiements versés » est produite à chaque période de paie, soit 27 fois par année, à raison d'une quarantaine de pages chaque fois.

[22] Le témoin précise que ce document contient des informations visant l'ensemble du personnel de l'école. Il précise notamment l'identité des personnes absentes, le motif de l'absence (maladie, accident de travail, suppléance, retrait préventif) de même que le nom des personnes pour lesquelles le paiement est autorisé. Ce document indique également le montant du paiement versé à la personne.

[23] Pour identifier le budget à partir duquel un paiement est fait, il faut connaître le nom de la personne qui a participé au projet école et qui a dû être remplacée ainsi que la date du remplacement. Avec ces informations, on peut alors identifier le suppléant autorisé et le fonds à partir duquel ces sommes ont été payées.

[24] Le témoin explique les caractéristiques des fonds 1, 3 et 5 et le budget Fondation utilisés notamment pour financer les « projets école ». Elle ajoute cependant que les libérations du personnel qui participe aux activités financées par les projets Fondation sont assumées par l'école et non par le budget de la Fondation, un organisme à but non lucratif.

[25] Le dernier document que l'organisme a rendu disponible au demandeur par la réponse du 17 août 2005 est une copie du « Rapport annuel budgétaire par fonds » de l'école pour l'année scolaire 2004-2005 (O-4). Ce document comprend une liste des comptes centraux de même que des comptes locaux attribués à l'école. Le témoin précise que ce document ne permet pas vraiment de répondre à la demande d'accès du demandeur, si ce n'est qu'elle lui permet de connaître les sommes budgétées pour l'école au début de l'année scolaire et les montants dépensés au cours de l'année.

[26] Le témoin précise que, pour répondre précisément à la demande d'accès faite par le demandeur, elle devrait préparer un document puisqu'il n'existe aucune compilation des budgets que nécessitent les projets ni des sommes nécessaires à la libération du personnel.

[27] Chaque école se donne un mode de fonctionnement qui lui est propre. L'année 2004-2005 était la première année du témoin comme directrice de l'école Joseph-Charbonneau. Sa méthode a consisté à noter les libérations dans son agenda et à faire un suivi avec son adjointe administrative. Le témoin précise qu'en 2004-2005, les seules listes existantes concernant les « projets école » sont celles déposées sous la cote O-3, soit la liste des « Projets Fondation 2004-2005 » et les « Demandes aux fonds 3 et 5 ».

[28] Le témoin ajoute que les sommes des fonds 3 et 5 peuvent être affectées tant à la libération de personnel qu'à des ressources matérielles.

Demande d'accès en litige

[29] Le demandeur a fait une seconde demande d'accès ayant donné lieu à la réponse du 8 septembre 2005 qui fait l'objet de la demande de révision en l'espèce. Cette seconde demande d'accès est semblable à la première, sauf que le demandeur a ajouté, à la « liste des projets » de l'école qui ont impliqué une ou des libérations de personnel, la « liste des activités scolaires ou parascolaires » qui ont eu cette conséquence. Il désire donc obtenir la liste de ces activités et projets, le nombre de personnes libérées pour ceux-ci, la provenance des budgets de libérations et l'accès aux budgets concernés.

Liste des activités scolaires ou parascolaires

[30] Concernant les activités scolaires ou parascolaires, le témoin précise que le document qui répond le mieux à cette demande est la « liste de planification des sorties éducatives » de l'école ainsi que les « fiches techniques » concernant ces sorties, dont l'organisme dépose une copie (O-5) qu'il a mise à la disposition du demandeur dans la réponse du 8 septembre 2005.

Nombre de personnes libérées pour chacune des activités scolaires ou parascolaires

[31] Les « fiches de planification de sorties éducatives » indiquent le nombre de personnes requises pour ces activités en précisant le nombre d'accompagnateurs. Cependant, tout comme pour les « projets école », le nombre d'accompagnateurs n'équivaut pas nécessairement au nombre de personnes libérées. Pour connaître le nombre de personnes libérées, il faut faire le même exercice que celui expliqué pour les « projets école ».

Provenance du budget des libérations

[32] Le témoin explique que, comme pour les « projets école », c'est en consultant le document « Autorisations de paiements versés », déposé sous pli confidentiel, qu'elle peut, avec l'information concernant l'identité des remplaçants, déterminer la source du budget des libérations.

[33] Dans la réponse du 8 septembre, l'organisme renvoie également le demandeur aux « hebdomadaires » de l'école. Le témoin explique cependant que ces documents informent le lecteur sur les diverses activités de l'école, mais ne précisent pas le nombre de personnes requises à ces activités.

[34] Le témoin précise que le document concernant la « liste des absences », auquel l'organisme renvoie au point 4 de sa réponse, est l'« Autorisation des paiements versés » déposée sous pli confidentiel. Elle ajoute que le « fonds 9 » n'aurait pas dû être mentionné à la réponse de l'organisme puisqu'il ne contribue pas au paiement des libérations de personnel. On n'aurait dû mentionner que les fonds 3 et 5 et les dons à la Fondation.

[35] Le « Rapport annuel budgétaire par fonds » pour l'année scolaire 2004-2005 mentionné dans la réponse de l'organisme est le même document que celui déposé précédemment sous la cote O-4.

[36] En contre-interrogatoire, le témoin précise que la « liste de planification des sorties éducatives », les « fiches techniques » (point 1 de la réponse de l'organisme) et les « hebdomadaires » de l'école (point 3 de la réponse de l'organisme) mis à la disposition du demandeur par la réponse du 8 septembre (point 1 de la réponse de l'organisme) ne contiennent pas d'information sur les coûts de remplacement du personnel participant à ces activités ou sur le budget qui y est associé. Elle ajoute que ces documents précisent cependant l'identité des membres du personnel qui participent à ces activités.

[37] Le témoin ajoute qu'il n'est pas possible de retrouver, dans le « Rapport annuel budgétaire par fonds » (point 3 de la réponse de l'organisme), le coût de libération du personnel participant aux activités.

LES ARGUMENTS

DE L'ORGANISME

[38] L'avocate de l'organisme rappelle qu'elle a déposé, à titre d'exemple et sous pli confidentiel, l'« Autorisation des paiements versés ». Ce document constitue un extrait des paiements faits pour toutes les libérations de personnel au sein de l'école, qu'elles aient pour cause les congés de maladie, les accidents de travail, les congés de maternité, les surplus de travail ou la participation à des activités de l'école.

[39] Le témoin Cloutier a expliqué que les documents mis à la disposition du demandeur par le responsable de l'accès de l'organisme dans les réponses des 17 août et 8 septembre 2005 (déposées, à l'exception des hebdomadaires de l'école, comme pièces O-3, O-4 et O-5) constituaient l'ensemble des documents détenus par l'organisme contenant les informations visées par la demande du demandeur. Il est vrai que, dans ces documents, on ne trouve pas les libérations ou le budget d'une activité en particulier mais, comme le responsable de l'accès en a informé le demandeur dans la lettre du 8 septembre, il n'existe aucun document contenant ces renseignements.

[40] À la limite, un travail méticuleux d'analyse du document remis sous pli confidentiel, extrait d'un document d'environ 1 000 pages, qui concerne l'ensemble du personnel de l'école, pourrait peut-être permettre de trouver des réponses plus précises. Cependant, ce document ne répondra pas à la demande d'accès si on en extrait les renseignements nominatifs et confidentiels qu'il contient, tels que les motifs des absences et le coût unitaire du remplacement, soit le salaire versé au remplaçant. Si on masque ces renseignements confidentiels, le document n'est d'aucune utilité au demandeur.

[41] En vertu de l'article 57 de la Loi sur l'accès, le salaire d'un membre du personnel d'un organisme public est un renseignement nominatif confidentiel. Seule l'échelle de traitement rattachée à la classification d'un employé a un caractère public. Or, le document déposé sous pli confidentiel indique le salaire des membres du personnel de l'école; il ne peut donc pas être communiqué au demandeur².

[42] Par ailleurs, ce document ne peut être communiqué au demandeur en masquant les renseignements nominatifs, car ils en forment la substance au sens de l'article 14 de la Loi sur l'accès. De plus, si l'on enlevait tous les renseignements confidentiels, il ne resterait que le nom des remplaçants, ce qui ne répond pas à la demande d'accès en litige.

[43] Comme la preuve l'a démontré, l'organisme ne détient pas de document qui réponde précisément à la demande d'accès en litige. Il a cependant mis à la disposition du demandeur les documents qui s'en rapprochaient le plus.

[44] L'organisme rappelle qu'un organisme public n'a pas à préparer un document pour répondre à une demande d'accès et que la loi prévoit d'ailleurs que le droit d'accès ne porte que sur des documents dont la communication ne « requiert ni calculs, ni comparaison de renseignements »³.

DU DEMANDEUR

[45] Le demandeur soutient que l'organisme a l'obligation de faire une tenue de livres et d'archives qui permette aux contribuables de connaître le coût des projets et activités de l'école.

[46] Il soutient que l'argument de la « détention » du document n'en est pas un : de nos jours, le traitement de texte permet facilement de lui transmettre les informations qu'il recherche.

[47] Il ajoute que le « Rapport annuel budgétaire par fonds » ne permet pas de connaître les informations qu'il recherche.

[48] Il soutient que l'organisme devrait lui donner accès au document déposé sous pli confidentiel après avoir masqué les renseignements nominatifs.

² *Nadeau c. Laval (Ville de)*, [2002] C.A.I. 54.

³ Art. 15 de la Loi sur l'accès.

DÉCISION

[49] Le demandeur est insatisfait des documents mis à sa disposition puisqu'ils ne lui permettent pas de connaître le coût des projets et/ou activités scolaires et parascolaires de l'école qui ont impliqué des libérations de personnel.

[50] La preuve non contredite démontre pourtant qu'à l'exception du document déposé sous pli confidentiel dont je discuterai plus loin, l'organisme a mis à la disposition du demandeur l'ensemble de la documentation qu'il détient concernant sa demande d'accès.

[51] Bien que d'aucuns puissent trouver surprenant qu'on ne puisse pas connaître le budget des activités visées par la demande d'accès ni les coûts des libérations, en l'absence de preuve que l'organisme détienne d'autres documents qui répondent à la demande d'accès, l'organisme n'avait pas à préparer un document pour répondre à la demande d'accès.

[52] La preuve non contredite me convainc que l'organisme ne détient pas de document répondant spécifiquement à la demande d'accès. Or, la Loi sur l'accès ne s'applique qu'aux documents qui sont **détenus** par un organisme⁴. L'article 1 de la Loi sur l'accès prévoit en effet ce qui suit :

1. La présente loi s'applique aux documents détenus par un organisme public dans l'exercice de ses fonctions, que leur conservation soit assurée par l'organisme public ou par un tiers.
[...]

[53] Par ailleurs, l'article 15 précise l'étendue du droit d'accès :

15. Le droit d'accès ne porte que sur les documents dont la communication ne requiert ni calcul, ni comparaison de renseignements.

[54] La preuve faite par l'organisme me convainc que, pour répondre à la demande d'accès en litige, l'organisme devrait créer le document demandé, et ce, au prix d'un travail minutieux de comparaison de plusieurs autres documents. La Loi sur l'accès n'oblige pas un organisme public à confectionner un document qui n'existe pas pour répondre à une demande d'accès⁵.

⁴ Voir notamment : *Lamoureux-Gadoury c. Québec (Ministère de la Sécurité publique)*, [2001] C.A.I. 396, 397.

⁵ *X. c. Ville de Québec*, C.A.I. Québec, n° 05 15 99, le 13 septembre 2006, c. Chartier.

[55] J'ai pris connaissance du document produit sous pli confidentiel. Sans en révéler le contenu, je suis d'avis que ce document est substantiellement constitué de renseignements nominatifs concernant le personnel de l'école au sens de l'article 14 de la Loi sur l'accès. En effet, comme l'a fait valoir l'organisme, ce document contient notamment, accolés au nom des personnes, les motifs de leur absence et, pour leur remplaçant, leur taux de salaire. Or, ces renseignements sont des renseignements nominatifs qui sont confidentiels et le demandeur ne peut y avoir accès en vertu de la Loi sur l'accès :

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; [...]

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.

59. Un organisme public ne peut communiquer un renseignement nominatif sans le consentement de la personne concernée. [...]

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] J'ajoute que, même si on pouvait masquer les renseignements nominatifs contenus à ce document sans le vider de son contenu, les informations les plus utiles au demandeur pour déterminer le coût des libérations de personnel, soit le

salaires du personnel remplaçant, feraient partie des informations auxquelles il ne peut avoir accès. Le second paragraphe du 1^{er} alinéa de l'article 57 de la Loi sur l'accès prévoit en effet que les informations qui y sont mentionnées ont un caractère public. Or, le salaire des membres du personnel d'un organisme public n'est pas prévu à cet article :

57. Les renseignements suivants ont un caractère public:

[...]

2° le nom, le titre, la fonction, l'adresse et le numéro de téléphone du lieu de travail et la classification, y compris l'échelle de traitement rattachée à cette classification, d'un membre du personnel d'un organisme public;

[57] L'organisme a refusé, avec raison, de communiquer au demandeur le document déposé sous pli confidentiel.

[58] La décision de l'organisme n'a donc pas à être révisée.

POUR CES MOTIFS, LA COMMISSION :

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

GUYLAINE HENRI
Commissaire

Parent, Renaud
(M^e Karolyne Gagnon)
Procureurs de l'organisme