

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

Dossier : 06 08 64

Date : Le 26 octobre 2006

Commissaire : M^e Hélène Grenier

X

Demandeur

c.

**COMMISSAIRE À LA DÉONTOLOGIE
POLICIÈRE**

Organisme

DÉCISION

L'OBJET

DEMANDE DE RÉVISION EN MATIÈRE D'ACCÈS À UN RAPPORT D'ÉCHEC DE CONCILIATION EN DÉONTOLOGIE POLICIÈRE.

[1] Le 20 avril 2006, le demandeur s'adresse au Commissaire à la déontologie policière (le Commissaire) en ces termes : « *Dans ma première demande de révision, je demandais des raisons précises. Qui [sic] a-t-il dans les documents opérationnels, que dit le rapport de la conciliatrice etc. [...] Je suis toujours en attente d'une copie de vos documents* ».

[2] Le 26 avril 2006, la responsable de l'accès répond à cette demande. Elle souligne que le Commissaire a rendu sa décision et l'a motivée conformément à la

loi. Elle refuse par ailleurs d'acquiescer à la demande d'accès parce que les « *documents transmis ou obtenus par le Commissaire, dans les affaires qui lui sont confiées,* » doivent demeurer confidentiels en vertu de l'article 139 de la *Loi sur la police*¹. Elle ajoute que ces documents pourraient de plus contenir des renseignements personnels ou nominatifs qui doivent être protégés en vertu des articles 53, 54 et 59 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*². Elle invite enfin le demandeur à s'adresser à la responsable de l'accès aux documents de la Ville de Québec pour obtenir les documents policiers demandés et, à cet effet, elle lui fournit les coordonnées de cette responsable avec les renseignements prévus à l'article 46 de cette loi.

[3] Le 18 mai 2006, le demandeur soumet une demande de révision à la Commission. Il explique que sa demande d'accès a été refusée totalement.

LA PREUVE

i) De l'organisme

[4] Maître Louise Letarte témoigne sous serment. Elle exerce depuis trois ans les fonctions de responsable de l'accès, d'avocate et de conciliatrice chez l'organisme.

[5] À titre d'avocate, elle reçoit les plaintes, examine les dossiers de façon préliminaire et les oriente selon, notamment, les réponses fournies par le plaignant aux questions supplémentaires de l'organisme et les documents que celui-ci obtient du service de police concerné.

[6] La plainte du demandeur a été soumise à la conciliation. Le 28 juin 2004, M^e Letarte était désignée pour agir en qualité de conciliatrice (O-1) dans le dossier ouvert à la suite de cette plainte. Le 25 janvier 2006, elle tenait une séance de conciliation (O-2) avec le plaignant et les deux policiers intimés dans le but d'en arriver à un règlement à l'amiable. À sa connaissance, l'écart entre la date de sa désignation en cette qualité et la date de la séance de conciliation s'explique par la présence de l'un de ces deux policiers en Haïti et, subsidiairement, par la difficulté à rejoindre le demandeur qui, de plus, n'était pas facilement disponible. La procédure de conciliation a cependant échoué et M^e Letarte a rédigé un rapport d'échec de conciliation qu'elle a, en vertu de l'article 158 de la *Loi sur la police*, soumis au Commissaire.

¹ L.R.Q., c. P-13.1.

² L.R.Q., c. A-2.1, ci-après appelée « *Loi sur l'accès* ».

[7] Le Commissaire adjoint s'est adressé au demandeur le 6 février 2006 (O-3) pour l'informer des raisons pour lesquelles il décidait de ne pas poursuivre le processus déontologique et pour lui rappeler qu'il avait le droit de faire réviser cette décision. Le demandeur s'est prévalu de ce droit le 15 février 2006 (O-4 en liasse).

[8] Le 17 février 2006, le Commissaire avisait le demandeur qu'il rejetait, de façon finale et sans appel, sa demande de révision et que son dossier était définitivement clos; aucune enquête n'a donc été tenue dans ce dossier de plainte. L'un des motifs de rejet communiqués au demandeur se lit comme suit : « *la demande de révision a été examinée en regard de la plainte initiale, des documents opérationnels, du rapport de la conciliatrice et de la décision du Commissaire adjoint; [...]* » (O-4 en liasse).

[9] Selon M^e Letarte, le rapport d'échec de conciliation a amené le Commissaire à conclure qu'il n'y avait pas lieu d'aller plus loin dans le processus déontologique.

[10] De l'avis de M^e Letarte, les propos tenus lors d'une séance de conciliation sont confidentiels.

[11] Maître Letarte a également traité la demande d'accès du 20 avril 2006 en qualité de responsable de l'accès; elle a refusé d'acquiescer à cette demande en vertu de l'article 139 de la *Loi sur la police* qui, à son avis, prévoit que les documents qui servent à l'examen d'un dossier, notamment ceux qui renseignent sur la conciliation, sont confidentiels et qu'ils ne peuvent être transmis aux parties; elle ajoute que l'article 139 prévoit aussi que l'organisme ne peut être contraint de produire ces documents devant un tribunal. Elle mentionne que cette exemption ne s'applique pas lorsqu'un dossier est judiciairisé devant le Comité de déontologie policière.

[12] Maître Letarte précise que les documents opérationnels, aussi appelés « *documents policiers* », sont les documents de l'enquête policière. Elle explique que l'organisme ne communique jamais les documents opérationnels qu'il obtient d'un service de police concerné. À titre de responsable, M^e Letarte réfère les personnes qui demandent accès aux documents opérationnels aux organismes qui les ont produits pour que ces organismes traitent eux-mêmes leur demande d'accès; c'est donc ce qu'elle a fait dans le cas des documents opérationnels requis par le demandeur à qui elle a fourni les renseignements prévus par la loi.

[13] À la connaissance de M^e Letarte, le dossier du demandeur contient, en plus des documents opérationnels et du rapport d'échec de conciliation, la plainte du demandeur ainsi que la correspondance déposée sous les cotes O-1 à O-4 en liasse.

[14] L'avocat de l'organisme remet sous pli confidentiel à la Commission le rapport d'échec de conciliation qui est le seul document qui, à son avis, est en litige.

ii) Du demandeur

[15] Le demandeur témoigne sous serment. Il veut obtenir tous les renseignements qui ont été portés à la connaissance du Commissaire et qui ont amené ce dernier à rejeter sa plainte. Il demande accès à ces renseignements pour contester, s'il y a lieu, la décision du Commissaire.

[16] Le demandeur était présent lors de la conciliation du 25 janvier 2006 et il a entendu ce qui y a été dit. Il ne comprend pas la décision du Commissaire; selon le demandeur, l'un des deux policiers a menti et le Commissaire semble lui avoir donné raison.

[17] Il explique que deux policiers de la Ville de Québec lui avaient remis un constat lui reprochant une infraction au *Code de la sécurité routière*³ et il se rappelle son altercation avec eux. Il a par la suite porté plainte contre eux auprès du Commissaire. Il a ultérieurement retiré la plainte qu'il avait déposée contre l'un d'eux alors qu'il ne disposait pas de tous les commentaires exprimés par ce policier; s'il avait eu cette information, il n'aurait pas retiré sa plainte.

[18] Il a contesté le constat précité, dont il détient copie. Il était présent en cour municipale lors des procédures intentées à ce sujet. Irrité par les propos de la poursuite concernant l'acte qui lui était reproché, il a décidé de ne plus parler afin de ne pas « sauter » sur le procureur de la Ville. Il a été déclaré coupable de l'infraction reprochée parce que, selon lui, il ne s'est pas défendu; l'avis de ce jugement a été émis le 27 mai 2005, soit avant la séance de conciliation du 25 janvier 2006. Il veut consulter en vue de remettre ce procès pénal; il a tout son temps.

[19] Le demandeur prétend par ailleurs que la conciliatrice a dû écrire dans son rapport d'échec de conciliation qu'il éprouvait une haine viscérale envers les policiers; il reconnaît éprouver cette haine envers les policiers et envers « toute forme d'abus de pouvoir ».

³ L.R.Q., c. C-24.2.

L'ARGUMENTATION

i) De l'organisme

[20] La preuve démontre que la plainte du demandeur a été soumise à la conciliation conformément à la *Loi sur la police*.

[21] La preuve démontre que la conciliation tenue dans ce dossier s'est soldée par un échec et que la conciliatrice a rédigé le rapport d'échec de conciliation qui est en litige.

[22] La preuve démontre que ce rapport a été soumis au Commissaire qui, par une décision motivée, a fermé le dossier de plainte de façon définitive.

[23] L'article 139 de la *Loi sur la police* s'applique clairement au rapport d'échec de conciliation demandé et détenu.

[24] L'article 37 de la *Loi sur l'accès* s'applique également à ce rapport.

[25] La décision de la responsable est fondée et la demande de révision doit être rejetée.

ii) Du demandeur

[26] La loi n'a pas été adéquatement appliquée.

LA DÉCISION

A) Les documents en litige :

[27] La preuve démontre que le dossier constitué à partir de la plainte du demandeur comprend les documents suivants :

- Une plainte en déontologie policière;
- la correspondance produite sous les cotes O-1 à O-4 en liasse;
- les documents opérationnels;
- le rapport d'échec de conciliation.

[28] La preuve démontre que le demandeur veut obtenir tous les renseignements qui ont été portés à la connaissance du Commissaire et qui l'ont amené à ne pas poursuivre le processus déontologique et à fermer définitivement son dossier de plainte.

[29] La preuve (O-4 en liasse) démontre que dans sa décision finale et sans appel du 17 février 2006, le Commissaire informait le demandeur qu'il maintenait la décision du Commissaire adjoint pour les raisons suivantes :

- La demande de révision du demandeur a été examinée en regard de la plainte initiale, des documents opérationnels, du rapport de la conciliatrice et de la décision du Commissaire adjoint;
- le demandeur n'a fait valoir aucun fait ou éléments nouveaux pouvant justifier utilement la révision de la décision du Commissaire adjoint.

[30] La Commission comprend que la plainte ainsi que la correspondance déposée sous les cotes O-1 à O-4 en liasse ne sont pas en litige, et ce, contrairement aux documents opérationnels et au rapport d'échec de conciliation.

[31] La preuve démontre que les documents opérationnels sont les documents de l'enquête policière et que ces documents ont été produits par la Ville de Québec et pour son compte. La Commission considère que la responsable était, en vertu de l'article 48 de la *Loi sur l'accès*, fondée d'indiquer au demandeur qu'il pouvait s'adresser à la responsable de l'accès aux documents de la Ville de Québec pour obtenir les documents opérationnels; la Commission constate que la responsable s'est conformée aux autres conditions d'application de cet article, compte tenu de son témoignage, lequel est corroboré par la copie de sa décision du 26 avril 2006 que le demandeur a produite aux fins de la constitution du dossier de la Commission :

48. Lorsqu'il est saisi d'une demande qui, à son avis, relève davantage de la compétence d'un autre organisme public ou qui est relative à un document produit par un autre organisme public ou pour son compte, le responsable doit, dans le délai prévu par le premier alinéa de l'article 47, indiquer au requérant le nom de l'organisme compétent et celui du responsable de l'accès aux documents de cet organisme, et lui donner les renseignements prévus par l'article 45 ou par le deuxième alinéa de l'article 46, selon le cas.

Lorsque la demande est écrite, ces indications doivent être communiquées par écrit.

[32] La preuve démontre, vu ce qui précède, que les renseignements qui sont en litige sont ceux qui constituent le rapport d'échec de conciliation.

B) L'accès au rapport d'échec de conciliation :

[33] La demande d'accès du 20 avril 2006 vise l'obtention du rapport d'échec de conciliation que la conciliatrice a rédigé dans l'exercice de ses fonctions à l'égard de la plainte du demandeur, non pas à l'égard de la plainte d'un tiers. La conciliatrice a rédigé ce rapport après avoir constaté l'échec de la procédure de conciliation qui avait réuni le demandeur et les policiers intimés.

[34] Le rapport d'échec de conciliation en litige est un document auquel la *Loi sur l'accès* s'applique :

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.

Elle s'applique quelle que soit la forme de ces documents: écrite, graphique, sonore, visuelle, informatisée ou autre.

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.

83. Toute personne a le droit d'être informée de l'existence, dans un fichier de renseignements personnels, d'un renseignement nominatif la concernant.

Elle a le droit de recevoir communication de tout renseignement nominatif la concernant.

Toutefois, un mineur de moins de quatorze ans n'a pas le droit d'être informé de l'existence ni de recevoir communication d'un renseignement nominatif de nature médicale ou sociale le concernant, contenu dans le dossier constitué par l'établissement de santé ou de services sociaux visé au deuxième alinéa de l'article 7.

[35] La demande d'accès du 20 avril 2006 ne se situe pas dans un contexte judiciaire et elle ne vise pas un rapport de conciliation judiciaire. Elle ne se situe pas, non plus, dans un contexte dans le cadre duquel une enquête a été tenue.

[36] La demande d'accès du 20 avril 2006 n'est pas un ordre d'un tribunal visant à contraindre l'une des personnes mentionnées à l'article 139 de la *Loi sur la police* à témoigner sur ce qui lui a été révélé dans l'exercice de ses fonctions à l'égard de la plainte du demandeur ou à produire devant un tribunal un document rédigé ou obtenu à cette occasion.

[37] L'article 139 de la *Loi sur la police* est pourtant invoqué au soutien du refus de communiquer le rapport en litige au seul demandeur :

139. Sous réserve de l'article 61 du Code de procédure pénale (chapitre C-25.1), le Commissaire, le commissaire adjoint, les membres de leur personnel, les enquêteurs et les conciliateurs en déontologie policière ne peuvent être contraints par un tribunal de divulguer ce qui leur a été révélé dans l'exercice de leurs fonctions à l'égard d'une plainte, ni de produire aucun document rédigé ou obtenu à cette occasion devant un tribunal. Toutefois, cette exemption ne s'applique pas aux enquêteurs devant le comité de déontologie.

[38] L'article 139 précité est une règle de preuve qui s'applique sous réserve de l'article 61 du *Code de procédure pénale*⁴ qui ne nous concerne pas ici.

[39] Cette règle de preuve prévoit, sauf en ce qui a trait aux enquêteurs devant le Comité de déontologie policière, que le Commissaire, le Commissaire adjoint, les membres de leur personnel, les enquêteurs et les conciliateurs en déontologie policière sont exemptés de :

- Témoigner sur ce qui leur a été révélé dans l'exercice de leurs fonctions à l'égard d'une plainte; aucun tribunal ne peut les contraindre à ce faire;
- produire devant un tribunal un document rédigé ou obtenu dans l'exercice de leurs fonctions à l'égard d'une plainte.

[40] La preuve démontre que la demande d'accès ne se situe pas dans les contextes judiciaire ou juridictionnel auxquels l'article 139 précité s'applique.

[41] La règle de preuve prévue à l'article 139 tient cependant compte du caractère confidentiel, en vertu de la *Loi sur l'accès, des renseignements personnels* (nominatifs) qui sont communiqués à l'égard d'une plainte adressée au Commissaire.

⁴ L.R.Q., c. C-25.1.

[42] La preuve démontre le contexte administratif dans lequel le rapport d'échec de conciliation a été rédigé et communiqué au Commissaire :

- Le demandeur a adressé une plainte au Commissaire en vertu de l'article 143 de la *Loi sur la police*;
- le Commissaire a, en vertu de l'article 147 de cette loi et malgré l'opposition du demandeur, référé cette plainte en conciliation (O-1) et il a désigné M^e Letarte pour agir comme conciliatrice (O-1);
- M^e Letarte a convoqué (O-2) le plaignant et les 2 policiers intimés à une séance de conciliation;
- le plaignant et les 2 policiers intimés se sont présentés à cette séance de conciliation qui les réunissait;
- la procédure de conciliation a échoué et Me Letarte a dû, en vertu de l'article 158 de la *Loi sur la police*, rédiger un rapport d'échec de conciliation destiné au Commissaire;
- les décisions administratives du Commissaire adjoint et du Commissaire ont suivi (O-3, O-4 en liasse);
- le dossier de plainte ainsi constitué a, de façon finale et sans appel, été fermé; aucune enquête n'a été tenue;
- aucune citation devant le Comité de déontologie policière n'a conséquemment été décidée dans ce dossier administratif et aucune procédure judiciaire n'a par la suite été entreprise.

[43] La preuve démontre de plus que dans sa décision administrative du 6 février 2006 (O-3), le Commissaire adjoint a donné au demandeur certains renseignements qui prennent appui sur le rapport d'échec de conciliation, le Commissaire adjoint ayant alors indiqué :

- Que la conciliatrice avait soumis son rapport;
- qu'il ressortait de ce rapport que la version du demandeur et celle du policier qui demeurait intimé étaient contradictoires;
- que ce policier avait fait valoir des éléments qui le disculpaient et qui ne permettaient pas d'établir la prépondérance des reproches formulés par le demandeur à son endroit;
- que dans les circonstances, il n'était plus opportun de poursuivre le processus déontologique;
- que le demandeur avait le droit de faire réviser cette décision en communiquant des faits ou éléments nouveaux dans un délai de 15 jours.

[44] Le rapport d'échec de conciliation est un document d'un peu plus d'une page rédigé par la conciliatrice et destiné au Commissaire en vue de la prise d'une décision administrative comme le prévoit la *Loi sur la police* :

158. Dès qu'il constate l'échec de la procédure de conciliation, le conciliateur fait rapport au Commissaire et le dossier est alors retourné à sa compétence.

165. À défaut d'un règlement, le Commissaire peut décider de la tenue d'une enquête. La tenue d'une enquête n'empêche pas la reprise de la procédure de conciliation si les parties y consentent.

[45] La *Loi sur la police* prévoit l'objectif de la procédure de conciliation :

156. La procédure de conciliation a pour objectif de résoudre, par un règlement accepté par les deux parties, la plainte formulée à l'encontre d'un ou de plusieurs policiers.

[46] Le rapport d'échec de conciliation en litige rassemble les raisons pour lesquelles cet objectif n'a pu être atteint dans le dossier de plainte concerné. Il s'agit d'une analyse de cet échec. Cette analyse est constituée de renseignements qui nécessairement identifient des personnes; ces renseignements personnels (nominatifs) sont les plus significatifs du dossier puisqu'ils ont été précisés par les déclarations faites lors de la séance de conciliation obligatoire (article 147 de la *Loi sur la police*). L'analyse de la conciliatrice est complétée par une recommandation succincte (une ligne).

[47] Le 1^{er} alinéa de l'article 37 de la *Loi sur l'accès*, tel qu'il s'appliquait lors du traitement de la demande d'accès, peut être invoqué pour refuser de communiquer au demandeur la recommandation que la conciliatrice a inscrite à la fin de son rapport, en page 2 :

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.

[48] L'article 39 de la même loi ne peut, quant à lui, appuyer le refus de communiquer au demandeur l'analyse qui constitue la majeure partie du rapport d'échec de conciliation parce que la preuve démontre que le Commissaire avait pris sa décision finale et sans appel le 17 février 2006 (O-4 en liasse), soit avant la demande d'accès :

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.

[49] L'analyse précitée doit donc être communiquée au demandeur sous réserve de la protection des quelques renseignements personnels (nominatifs) qui identifient des personnes physiques autres que le demandeur; ces quelques renseignements personnels, confidentiels en vertu des articles 53, 54 et 59 de la *Loi sur l'accès*, sont inscrits en page 2 du rapport de la conciliatrice.

[50] Il convient cependant de rappeler que l'utilisation que le demandeur pourra faire des renseignements qui lui sont accessibles en vertu de l'article 39 précité demeure limitée par la *Loi sur la police*, notamment par la règle de preuve prévue à l'article 164 de cette loi :

164. Les réponses ou déclarations faites par le plaignant ou le policier dont la conduite fait l'objet de la plainte, dans le cadre d'une tentative de conciliation, ne peuvent être utilisées ni ne sont recevables en preuve dans des poursuites criminelles, civiles ou administratives, sauf dans le cas d'une audience devant le Comité de déontologie policière portant sur l'allégation selon laquelle un policier a fait une déclaration ou une réponse qu'il savait fausse dans l'intention de tromper.

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

ACCUEILLE partiellement la demande de révision;

ORDONNE à l'organisme de communiquer au demandeur la page 1 du rapport d'échec de conciliation.

HÉLÈNE GRENIER
Commissaire

M^e Robert Voyer
Avocat de l'organisme