

Commission d'accès à l'information

Dossier : 06 02 44

Date : 6 septembre 2006

Commissaire : M^e Jean Chartier

**LA SOCIÉTÉ DE L'ASSURANCE
AUTOMOBILE DU QUÉBEC**

Requérante

c.

X

Intimé

DÉCISION

L'OBJET

DEMANDE DE L'ORGANISME POUR ÊTRE AUTORISÉ À NE PAS TENIR COMPTE D'UNE DEMANDE D'ACCÈS, conformément à l'article 126¹ de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*².

[1] Le 18 janvier 2006, l'intimé transmettait à la requérante, à l'attention de M^e Claude Gélinas, responsable de l'accès, la demande suivante :

« Je désire s.v.p. que vous me transmettiez une copie de l'ensemble des documents constituant le système informatique d'aide à la décision (SADI).

¹ Tel qu'il se lisait en janvier 2006, date de la demande.

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

La copie de cette base documentaire peut-être informatique ou papier.

Je désire aussi, sous forme informatique ou papier, une copie de chacun des documents constituant l'intranet de la VPSA. »

[2] En date du 10 février 2006, la Commission d'accès à l'information (la Commission), recevait une demande d'autorisation fondée sur l'article 126 de la Loi sur l'accès (tel qu'il se lisait alors) de la part de la requérante. Celle-ci demande à être autorisée à ne pas donner suite à la demande de l'intimé en soumettant que la demande est abusive par le nombre de documents visés et par l'ampleur de la tâche à accomplir.

[3] En date du 5 mai 2006, une audition a été tenue à Québec et l'intimé, qui ne pouvait se déplacer a participé, par conférence téléphonique. Il a ainsi pu entendre la totalité des témoignages, intervenir, interroger les témoins de la requérante et présenter ses observations. Après l'audition de la preuve décrite ci-après, un délai a été accordé aux parties pour présenter à la Commission leurs arguments et leurs autorités.

LA PREUVE

[4] La requérante a fait entendre M. Clément Larivière, chef du service de pilotage et des solutions d'affaires à son emploi. Celui-ci témoigne d'abord pour expliquer ce en quoi consistent l'intranet de la VPSA et le SADI qui en fait partie. Il dépose une copie de la page d'accueil de la VPSA (pièce R-1), intranet destiné à fournir différents outils de support à la vice-présidence de la requérante et qui regroupe une table des matières de l'ensemble de l'information disponible. Il dépose également une copie de la page d'accueil de SADI (pièce R-2), intranet destiné à l'ensemble des personnes qui travaillent dans le secteur de l'indemnisation des accidentés. Cette documentation disponible sur le réseau informatique interne de la requérante est utilisée par ses employés.

[5] Parlant de l'intranet de la VPSA, on constate à la page d'accueil (pièce R-1) que son contenu se trouve détaillé dans une table des matières comprenant vingt-sept (27) chapitres différents. Pour n'en nommer que quelques-uns, citons les personnes-ressources, les partenaires d'affaires, les normes, les procédures, les statistiques. Le témoin Larivière ajoute qu'on y retrouve également des comptes rendus de rencontres internes, des modèles de lettres, des renseignements nominatifs concernant plusieurs fournisseurs. On retrouve

également dans la page d'accueil de la VPSA un lien pour accéder à l'intranet SADI.

[6] Le témoin Larivière évalue que la demande de l'intimé vise approximativement 10 000 fichiers. Il dépose à cet effet la pièce (R-3) qui consiste en une note de service qu'il a préparée et dans laquelle il effectue la répartition des fichiers informatiques selon la base de données à laquelle ils appartiennent et en fait l'énumération. Chacun de ces fichiers peut également comporter des liens qui entraînent l'utilisateur vers d'autres fichiers dont il n'a pas fait un inventaire exhaustif. Chaque fichier comporte un contenu variable selon la nature propre de chacun des fichiers. Il donne comme exemple le fichier des fournisseurs de la requérante qui comprend l'identification et les coordonnées de chacun des 2 200 fournisseurs enregistrés auprès de celle-ci. Cela représente au minimum 2 200 pages imprimées. Il cite également en exemple le manuel des normes dont on aperçoit la désignation dans la page d'accueil et qui représente 720 pages. Si la requérante devait donner suite à la demande de l'intimé et lui procurer une copie de l'ensemble de cette documentation, le témoin explique que le tout devra au préalable être répertorié, imprimé, mis en forme pour une lecture pratique et ensuite vérifié et élagué afin que les renseignements nominatifs ou qui pourraient être visés par une restriction à l'accès, en soient retirés.

[7] Pour le témoin, donner suite à cette demande signifie « monopoliser » le temps de travail de la personne à l'emploi de la requérante qui est en charge de l'intranet. Cette personne travaille quatre jours par semaine et il évalue à deux semaines et demie le temps nécessaire pour imprimer tous les fichiers dont on a fait la description et qui font l'objet de la demande.

[8] Interrogé par l'intimé, le témoin admet que l'intranet est doté d'un nouveau moteur de recherche (acquis de la Société COVEO, ci-après désigné le logiciel COVEO) qui permet à l'utilisateur de trouver l'information recherchée. Devant la suggestion de l'intimé de lui accorder un accès internet à l'ensemble de ces fichiers, le témoin indique que dans un tel cas, il ne serait pas possible d'élaguer tous les renseignements qui devraient l'être. Ce que comprend la Commission, c'est qu'il faudrait alors créer pour les citoyens intéressés un intranet particulier dont on aurait retiré l'ensemble des renseignements soumis aux restrictions de la Loi sur l'accès.

[9] L'avocate de la requérante fait également entendre M^e Diane Lemyre de la Direction des affaires juridiques. Maître Lemyre est chargée du traitement des demandes d'accès qui sont acheminées au responsable de l'accès de la

requérante. Appelée à décrire ses responsabilités, elle explique à la Commission le processus de réponse à une demande d'accès.

[10] Les demandes qui lui sont confiées sont d'abord acheminées aux directions concernées, à qui elle apporte soutien et support dans le but d'y donner suite. Elle reçoit ensuite la documentation, en fait copie, lecture et analyse détaillée afin de procéder au caviardage de cette documentation.

[11] Appelée à préciser cette opération, M^e Lemyre explique que chaque document auquel la requérante donne accès doit au préalable faire l'objet d'une lecture, en vue de déterminer si on doit en masquer des parties, pour répondre aux obligations faites par la Loi sur l'accès en matière de renseignements nominatifs.

[12] En ce qui concerne la demande sous étude, elle doit prendre connaissance de l'ensemble des directives et des normes qui peuvent contenir des avis, des analyses ou des décisions particulières et dont les contenus peuvent faire l'objet d'un refus de communication en vertu des dispositions de la Loi sur l'accès. Comme l'avait fait le témoin Larivière, elle donne l'exemple du fichier des fournisseurs qui contient les adresses, les numéros de téléphone de même que diverses autres données nominatives des fournisseurs dont un bon nombre ne sont pas des personnes morales. Ces renseignements devraient être retirés.

[13] Maître Lemyre décrit sommairement les ressources humaines dont elle dispose pour l'aider dans son travail. Pour colliger l'information demandée, elle peut compter sur un employé à temps partiel (non-juriste). Après avoir obtenu la documentation, elle précise qu'elle est la seule juriste attitrée à la tâche qui consiste à traiter l'information obtenue des différentes directions, la trier, la masquer et la soumettre au responsable de l'accès. Elle évalue le temps de traitement de ces informations à une semaine pour un fichier de 700 pages. Considérant le nombre de fichiers visés par la demande, elle n'a aucune hésitation à dire à la Commission qu'elle serait incapable de traiter une telle demande dans les délais prévus par la Loi sur l'accès pour y donner suite, soit trente (30) jours. Enfin, elle mentionne qu'elle doit également traiter les autres demandes d'accès formulées auprès de la requérante dans le cours normal de ses activités et dépose en pièce (R-4) un extrait du « *Rapport annuel 2005* » de la requérante indiquant qu'au cours de l'année 2005, celle-ci a traité 694 demandes d'accès.

[14] Interrogée par l'intimé, M^e Lemyre admet avoir déjà eu à traiter des demandes d'accès pour la communication de dossiers personnels d'accidentés de la route et que ces dossiers peuvent parfois compter jusqu'à 1 000 pages.

[15] Aucune preuve n'a été offerte par l'intimé, qui a toutefois transmis par écrit ses représentations à la Commission, tel qu'il en avait été convenu entre les parties.

L'ARGUMENTATION

A) De la requérante

[16] La procureure de la requérante soutient qu'il s'agit d'une demande « dont le traitement serait susceptible de nuire sérieusement aux activités de l'organisme ». Elle demande à la Commission de l'autoriser à ne pas en tenir compte conformément à l'article 126 de la Loi sur l'accès (tel qu'il se lisait à l'époque de la demande.) Elle rappelle à la Commission que la preuve faite par la requérante est à l'effet qu'une seule juriste est attitrée à la fonction de donner suite aux demandes d'accès des documents administratifs de la requérante. Elle ajoute que ces demandes sont très différentes des demandes d'accès présentées par les citoyens concernant leur dossier personnel.

[17] En effet, contrairement au cas présent, le traitement du dossier personnel d'un accidenté est rapide puisqu'il suffit de vérifier si c'est la bonne personne avec le bon numéro de dossier. Considérant qu'il s'agit du dossier médical et de la correspondance du citoyen lui-même, le traitement du dossier est plus expéditif. Or, la présente demande nécessite l'examen de tous les documents afin de vérifier s'il y a des renseignements à élaguer tels des avis, des recommandations, des opinions juridiques, des renseignements nominatifs ou toute autre information visée par une des restrictions de la Loi sur l'accès.

[18] De plus, elle réplique que même le logiciel COVEO ne pourrait faire l'anonymisation des documents pour en retrancher de façon automatique tous les renseignements personnels. La procureure souligne qu'il faudrait en surplus procéder à l'analyse de chacun des documents accessibles en regard des autres dispositions de la Loi sur l'accès. Elle affirme « qu'aucun logiciel ne pourrait avoir l'intelligence d'examiner l'accessibilité de documents en fonction de la Loi sur l'accès ».

B) De l'intimé

[19] L'intimé attire l'attention de la Commission sur les rapports annuels de la requérante dans lesquels il relève le nombre de demandes d'accès traitées. En 2003, 3 350 demandes ont été traitées, le tout représentant plus de 995 000 pages reproduites et analysées. Or, selon l'intimé, le nombre des demandes d'accès aurait connu une décroissance considérable se chiffrant à 1 820 en 2004 et 694 en 2005 dégageant par le fait même du temps et des effectifs pour donner suite aux demandes semblables à la sienne.

[20] De plus, nous référant au rapport annuel de la requérante, l'intimé souligne que cette dernière avait à son emploi 3 070 employés en 2003, 3 192 employés en 2004 et 3 224 employés permanents en 2005. Elle a donc les effectifs pour gérer adéquatement sa demande.

[21] Il dépose également une copie de la fiche technique du logiciel COVEO. Selon l'intimé, les fonctionnalités de ce moteur de recherche sont telles que l'on peut produire des milliers de documents en quelques minutes et faire la recherche de milliers de fichiers dans les intranets VPSA et SADI. Cela représente seulement quelques jours de travail sinon quelques heures pour la requérante.

LA DÉCISION

[22] La requérante demande à la Commission de l'autoriser à ne pas tenir compte de la demande que l'intimé lui a faite en soutenant : « *qu'elle est abusive par le nombre de documents visés et par l'ampleur de la tâche à accomplir.* »

[23] Elle appuie sa demande sur l'article 126 de la Loi sur l'accès, tel qu'il se lisait en janvier 2006.

126. La Commission peut, sur demande, autoriser un organisme public à ne pas tenir compte de demandes manifestement abusives par leur nombre, leur caractère répétitif ou leur caractère systématique.

Il en est de même lorsque, de l'avis de la Commission, ces demandes ne sont pas conformes à l'objet des dispositions de la présente Loi sur la protection des renseignements personnels.

Un membre de la Commission peut, au nom de celle-ci, exercer seul les pouvoirs que le présent article confère à la Commission.

[24] La demande de l'intimé est-elle abusive ? L'intimé demande d'obtenir : « *une copie de l'ensemble des documents constituant le système informatique d'aide à la décision (SADI). [...] aussi, sous forme informatique ou papier, une copie de chacun des documents constituant l'intranet de la VPSA* ». La preuve de la requérante a établi que l'intranet de la VPSA se détaillait d'abord, à la page d'accueil, en vingt-sept (27) rubriques différentes. C'est dans cette même page d'accueil que l'on retrouve les liens pour accéder à l'intranet SADI.

[25] Selon le témoin de la requérante, le tout comporte approximativement 10 000 fichiers différents. Certains de ces fichiers comportent des liens vers d'autres fichiers que le témoin n'a pas dénombrés. Enfin, chacun de ces fichiers comporte un contenu dont l'importance est variable mais il donne l'exemple d'un seul d'entre eux (le fichier des fournisseurs) qui compte 2 200 pages.

[26] La seule tâche qui consisterait à imprimer et à mettre sur support papier cette documentation est évaluée à deux semaines et demie. Mais aucune analyse du contenu n'a alors encore été faite et il faut procéder au traitement du contenu.

[27] Selon la preuve faite par la requérante, une seule personne est chargée du traitement des demandes d'accès soumises à la requérante qui se sont chiffrés à 694 au cours de l'année 2005.

[28] Or, malgré les doutes entretenus par l'intimé, il n'y a devant la Commission aucune preuve à l'effet que des ressources humaines plus importantes soient disponibles pour effectuer un tel travail. On ne doit pas perdre de vue que la demande doit être traitée dans un délai de vingt (20) jours auquel il peut être ajouté dix (10) jours à la demande de l'organisme (article 47 *in fine* de la Loi sur l'accès). C'est donc dans le cadre du délai de traitement de trente (30) jours que doit se considérer la possibilité de donner suite à la demande.

[29] Il est vrai que l'intimé appuie sa demande sur un principe fondamental de la Loi sur l'accès, soit celui consacré à l'article 9 :

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.

[30] Ce droit d'accès aux documents d'un organisme public s'étend à tout document émanant de cet organisme public même s'il comporte certains renseignements que l'organisme peut refuser de communiquer, tel que le prévoit l'article 14 de la Loi sur l'accès :

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.

[31] Il est également bien établi par la jurisprudence de la Commission que l'article 126 doit être interprété « restrictivement » dans le but de favoriser l'accès aux documents des organismes publics. Il appartient donc à l'organisme public de démontrer le caractère abusif de la demande³.

[32] Dans *ministère des Transports c. Roderic McLauchlan*⁴, le demandeur réclamait au ministère des Transports, qui compte 7 000 employés, des centaines de documents qui devaient être examinés un à un et sur lesquels une décision devait être prise quant à leur accessibilité. Deux personnes au sein du Ministère avaient ces compétences. La Commission écrit :

« L'argument principal de l'organisme est fondé sur l'application du premier alinéa de l'article 126. Il s'agit de déterminer si, comme l'invoque l'organisme, la demande est manifestement abusive par le nombre de documents qu'elle vise.

Dans le jugement *Winters*, la Cour du Québec, après avoir statué qu'une seule demande, en principe, ne peut être considérée « abusive par leur nombre », s'exprime néanmoins de la façon suivante : « il est évident que le législateur n'envisageait pas des demandes d'accès aussi colossales quand il a édicté l'article 9 de la Loi. » Comment le responsable de l'organisme public pourrait-il, dans le délai de 20 jours de l'article 47, donner suite à *une demande* d'accès à un dossier contenant plus de 1 000

³ *Hydro-Québec c. Côté*, [2000] C.A.I. 347.

⁴ [2000] C.A.I. 7.

documents et vérifier dans ce délai les restrictions au droit d'accès de certains de ces documents ? [...] Le tribunal est d'avis que, généralement, des demandes portant sur des centaines voire des milliers de documents *à la fois* sont juridiquement irrecevables au sens de la Loi sur l'accès.

Les trois juges de la Cour du Québec ont donc en quelque sorte conclu qu'une seule demande, lorsqu'elle implique l'étude et l'analyse de centaines ou de milliers de documents, peut être manifestement abusive au sens du premier alinéa de l'article 126 en raison de l'ampleur du nombre de documents visés. »

[33] Il est vrai que la requérante dispose d'effectifs plus que raisonnables en terme de personnel, mais elle a de nombreuses responsabilités et de nombreuses directions. La preuve a démontré que la Direction des affaires juridiques chargée de donner suite aux demandes d'accès ne compte que des ressources limitées consacrées à cette tâche. Dans la décision précitée *McLauchlan*, la commissaire Boissinot écrit :

« Dans le même jugement, le juge Boissonneault ajoute un élément concernant la taille de l'administration visée par la demande et le critère de « paralysie administrative » :

Dans sa décision, la Commission fait entrer un élément nouveau qui n'apparaît pas dans le texte de la Loi, à savoir que « les inconvénients démontrés devraient être tels que la paralysie de l'administration en découlerait [(1984-86) 1 C.A.I. 165, 169].

L'appelante souligne à bon droit que cette preuve est impossible puisqu'une ville aussi importante que Montréal peut théoriquement engager un personnel suffisant pour répondre à toute demande. L'article 126 parle uniquement de demandes manifestement abusives par leur nombre. On doit se référer uniquement aux demandes telles que formulées par la personne et voir si ces demandes sont exagérées en nombre au point de constituer un abus.

Le témoignage de M. Perron et la preuve documentaire déposée, en liasse, sous la cote O-1 démontrent que l'organisme ne peut, malgré sa taille, répondre, rigoureusement et dans les délais impartis par la Loi, à la demande d'accès qui vise des centaines de documents et

qui met en cause, de surcroît, l'analyse de dispositions d'application complexe. »

[34] Dans une affaire plus récente, la Société des Alcools du Québec⁵ faisait une demande semblable en vertu de l'article 126 de la Loi pour être autorisée à ne pas pouvoir donner suite à la demande du requérant qui exigeait les rapports budgétaires pour les années 1998 à 2001, le tout représentant plus de 277 000 pages de rapports budgétaires. La Commission écrit :

« La preuve convainc la Commission que la demande d'accès vise environ 277 000 pages de rapports budgétaires qu'il faut analyser pour en extraire les renseignements nominatifs ou autres renseignements visés par les articles 22, 23 et 24 qu'elles contiennent.

La preuve démontre aussi que la SAQ ne pourrait aucunement répondre à cette demande d'accès dans le délais de 20 ou 30 jours imparti par l'article 47 de la Loi.

[...]

La Commission est convaincue que la demande d'accès de M. Everell est manifestement abusive au sens du premier alinéa de l'article 126. »

[35] La preuve faite par la requérante démontre sans l'ombre d'un doute que l'importance de la documentation réclamée par l'intimé est similaire à celle analysée dans les décisions précitées. Rappelons qu'il ne s'agit pas seulement de reproduire la documentation mais qu'il faut aussi procéder à l'analyse de son contenu. Or, comme le souligne à bon droit la procureure de la requérante, aucun moteur de recherche, aussi performant soit-il, ne saurait traiter l'information demandée par l'intimé en appliquant les dispositions de la Loi sur l'accès en matière de renseignements nominatifs ou de restrictions au droit d'accès.

[36] Il demeure donc que l'examen de la documentation requise devrait être fait par le personnel compétent de la requérante et le soussigné est convaincu qu'une si lourde tâche ne peut être effectuée dans le délai prescrit par la Loi sur l'accès sans nuire aux activités de l'organisme⁶.

⁵ *Société des Alcools du Québec c. Martin Everell*, [2003] C.A.I. 150.

⁶ *Bureau du coroner c. Alain Bayle*, [1995] C.A.I. 214.

[37] Enfin, il importe de discuter d'un dernier aspect soulevé par la demande sous étude. Doit-on permettre à l'organisme public d'invoquer l'article 126 de la Loi sur l'accès en soutenant qu'il s'agit de « demandes manifestement abusives par leur nombre, leur caractère répétitif ou leur caractère systématique », alors que l'intimé n'a fait qu'une seule demande ?

[38] Cette question a déjà fait l'objet de plusieurs décisions dans lesquelles la Commission a statué qu'une seule demande dont l'objet visait plusieurs documents pouvait donner ouverture à une telle requête⁷.

[39] Ce que requiert l'intimé, c'est toute l'information colligée par la requérante afin de soutenir la formation de ses employés et de les aider à la prise de décision en matière d'indemnisation des citoyens québécois. Le soussigné rappelle que la preuve a démontré que l'information est contenue dans plus de 10 000 fichiers.

[40] Considérée ainsi, la demande apparaît abusive à sa face même, parce qu'elle est trop étendue, trop englobante et qu'elle ne peut être traitée selon les prescriptions de la Loi sur l'accès, sans nuire aux activités normales de l'organisme.

POUR CES MOTIFS, LA COMMISSION :

ACCUEILLE la requête;

DÉCLARE que la demande d'accès de l'intimé datée du 18 janvier 2006 est manifestement abusive et autorise la requérante à ne pas en tenir compte.

JEAN CHARTIER
Commissaire

M^e Annie Rousseau
Avocate de la requérante

⁷ *Gérard Fréchette c. Commission scolaire Des Chênes*, [1991] C.A.I. 83; *Commission scolaire de Bersimis c. Clermont Martel et al.*, [1994] C.A.I. 284; *Ville de Québec c. Armand Paré*, [1997] C.A.I. 97; *ministère des Transports c. Roderic McLauchlan*, [2000] C.A.I. 7.