

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

Dossier : 05 23 21

Date : 3 mai 2006

Commissaire : M^e Hélène Grenier

CONSULTANT AGRICOLE INC.

Demandeur

c.

VILLE DE LÉVIS

Organisme

DÉCISION

OBJET

DEMANDE DE RÉVISION EN MATIÈRE D'ACCÈS

[1] La demande d'accès, adressée au directeur de la planification de la Ville de Lévis (la Ville) le 7 octobre 2005, vise l'obtention d'une copie de la « *fiche de prise de décision PLA-2005-010* ».

[2] Le 24 novembre 2005, la responsable de l'accès aux documents de la Ville acquiesce partiellement à cette demande; elle refuse de communiquer une partie de ce document et appuie sa décision sur les articles 21, 22, 23, 27, 31, 37, 53 et 54 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 ci-après appelée « *Loi sur l'accès* ».

[3] Dans sa demande de révision datée du 29 novembre 2005, le demandeur précise : « ... nous demandons que la Commission d'accès à l'information demande à la Ville de Lévis de nous transmettre une copie complète de la fiche de prise de décision PLA-2005-010 afin que nous connaissions les véritables raisons et motifs pour lesquels le Comité exécutif de la Ville de Lévis rejetait notre demande visant la modification aux règlements d'urbanisme. Dans les circonstances actuelles, il nous est impossible de pouvoir modifier notre approche auprès de la Ville si nous ne connaissons pas comment et pourquoi l'actuelle réglementation ne peut être modifiée ».

PREUVE

i) De la Ville

[4] M^e Sylvie Dionne, responsable de l'accès aux documents de la Ville, indique que l'article 27 de la *Loi sur l'accès* n'est plus invoqué au soutien de sa décision.

[5] Elle mentionne avoir récemment donné au demandeur communication de renseignements auxquels elle lui avait refusé l'accès le 24 novembre 2005; elle précise que le demandeur a, somme toute, eu accès à la presque totalité de la fiche de prise de décision qui est en litige. Elle remet sous pli confidentiel à la Commission une copie de ce document intégral; elle remet également une copie de ce document tel qu'il a été communiqué au demandeur (O-1).

Témoignage de M. Benoît Chevalier :

[6] Monsieur Benoît Chevalier témoigne sous serment. Il est le directeur de la planification du territoire de la Ville. Il reconnaît la fiche de prise de décision en litige; il en est l'auteur et il l'a signée.

[7] Monsieur Chevalier a préparé cette fiche de prise de décision pour le comité exécutif de la Ville qui devait se prononcer sur une demande de modification au schéma d'aménagement de l'ex-MRC des Chutes-de-la-Chaudière ainsi qu'au plan d'urbanisme de l'ex-Municipalité de Saint-Étienne-de-Lauzon pour permettre certains usages urbains sur la Pointe-Saint-Grégoire; cette demande de modification réglementaire avait été présentée par le demandeur (O-1).

[8] La fiche de prise de décision en litige a aussi été présentée aux comités et commissions de la Ville qui sont ci-après énumérés :

- comité consultatif d'urbanisme;

- conseil d'arrondissement des Chutes-de-la-Chaudière-Ouest;
- commission consultative d'aménagement et d'urbanisme.

[9] Cette fiche de prise de décision comprend des renseignements dont la nature est la suivante :

- historique du dossier : récapitulation des projets présentés par divers promoteurs depuis le 2 novembre 1987 avec les décisions prises par le conseil de l'ex-MRC des Chutes-de-la-Chaudière ;
- la recommandation motivée (page 6) soumise au comité exécutif de la Ville.

[10] L'historique du dossier (pages 1 à 4) est essentiellement constitué de renseignements factuels auxquels le demandeur a eu accès.

[11] Les personnes nommées en page 6 à titre de personnes consultées sont des fonctionnaires de la Ville qui ont donné leur avis dans le cadre de la préparation de la fiche de prise de décision en litige et avant la présentation de celle-ci aux comité, conseil et commission susmentionnés ainsi qu'au comité exécutif de la Ville.

[12] M^e Michel Hallé a pour sa part formulé une opinion qui est intégrée à la page 7 de la fiche de prise de décision en litige; M^e Hallé est avocat au Service juridique de la Ville.

[13] La recommandation motivée (page 6) soumise au comité exécutif de la Ville a donné lieu à l'adoption de la résolution CE-2005-10-10 (O-2, en liasse) dont le demandeur a reçu copie le 28 septembre 2005 (O-3) et par laquelle le comité exécutif refuse la modification réglementaire requise par le demandeur. Les motifs qui appuient la décision du comité exécutif sont ceux qui appuyaient la recommandation formulée en page 6 de la fiche de prise de décision qui était destinée au comité exécutif.

[14] Le procès-verbal (O-2, en liasse) de la séance du 15 août 2005, au cours de laquelle le comité exécutif a adopté la résolution CE-2005-10-10, a été déposé lors de la séance que le conseil de la Ville a tenue le 6 septembre 2005 (O-2, en liasse).

[15] Monsieur Chevalier témoigne ex parte sur les renseignements auxquels l'accès est refusé en vertu des articles 21 et 22 de la *Loi sur l'accès*.

ii) Du demandeur

[16] Le demandeur ne présente aucune preuve.

ARGUMENTATION

i) De la Ville

[17] La preuve démontre que les renseignements factuels compris dans la fiche de prise de décision en litige ont été communiqués au demandeur.

[18] La preuve démontre que les renseignements en litige comprennent des avis et recommandations auxquels s'applique l'article 37 de la *Loi sur l'accès*, ce, qu'une décision ait été prise ou non par la suite. La *Loi sur l'accès* permet notamment à un organisme municipal de protéger ses délibérations, évaluations, avis et recommandations².

[19] La Cour du Québec a distingué l'avis de la recommandation en précisant que :

*« La recommandation se distingue de l'avis par son degré d'insistance et de fermeté ... À partir du moment où l'organisme, ou quelqu'un dont il a retenu les services, procède à une évaluation des faits ou porte sur ceux-ci un jugement de valeur en fonction de ce qu'il devrait faire, la loi lui permet de garder le secret. Si l'évaluation est formulée de façon à placer l'organisme dans une position où il peut choisir d'agir ou non, cette évaluation peut être soustraite à l'accès ».*³

[20] Par résolution CE-2005-10-10 (O-2, en liasse) adoptée lors de sa séance du 15 août 2005, le comité exécutif de la Ville a refusé de modifier le schéma d'aménagement et le plan d'urbanisme comme le souhaitait le demandeur; il a ainsi décidé de ne pas permettre un développement résidentiel sur la Pointe Saint-Grégoire et d'y maintenir les usages actuellement autorisés, ce, pour les motifs indiqués dans la fiche de prise de décision PLA-2005-010. Le comité exécutif de la Ville siège à huis clos en vertu de l'article 27 de la Charte de la

² *Yvan Desrochers c. Ville de Pointe-Claire* [1999] C.A.I. 245, 248.

³ *Deslauriers c. Québec* (Sous-ministre de la Santé et des Services sociaux) [1991] C.A.I. 311 et 312, (C.Q.).

Ville. La fiche de prise de décision en litige n'a pas été déposée publiquement et elle n'a pas fait l'objet de délibérations publiques; cette fiche de prise de décision ne fait pas partie des archives de la Ville.

[21] Le procès-verbal (O-2, en liasse) de la séance que le comité exécutif a tenue le 15 août 2006 ainsi que celui (O-2, en liasse) de la séance que le conseil de la Ville a tenue le 6 septembre 2005 ne font aucunement mention du dépôt de la fiche de prise de décision en litige.

[22] La preuve (O-1) démontre que la Ville a néanmoins accepté de communiquer au demandeur les motifs qui sont inscrits à la page 6 de la fiche de prise de décision et qui appuient la résolution du comité exécutif.

[23] Le refus d'acquiescer à la communication des renseignements qui demeurent en litige est fondé; il s'appuie sur les articles 21, 22, 23, 31 et 37 de la *Loi sur l'accès*.

ii) Du demandeur

[24] La résolution CE-2005-10-10 ne contient pas les motifs en vertu desquels le comité exécutif a refusé la modification réglementaire souhaitée par le demandeur.

[25] La fiche de prise de décision ne comprend pas, dans la mesure où elle a été communiquée au demandeur, les motifs qui appuient le refus éclairé du comité exécutif.

[26] Le demandeur, comme citoyen et promoteur, a le droit de connaître l'ensemble de la problématique que le comité exécutif a examinée avant de refuser la modification réglementaire requise par le projet de développement résidentiel qui lui avait été soumis.

DÉCISION

[27] J'ai pris connaissance de la fiche de prise de décision PLA-2005-010 que la responsable de l'accès a, sous pli confidentiel, remise à la Commission dans sa version intégrale. J'ai également pris connaissance de la version partiellement masquée de cette fiche telle qu'elle a été communiquée au demandeur (O-1).

[28] La fiche de prise de décision PLA-2005-010 est constituée de 7 pages et elle est datée du 5 août 2005; elle a été préparée par M. Benoît Chevalier, qui est membre du personnel de la Ville, pour renseigner le comité exécutif de

celle-ci avant qu'il ne se prononce sur la demande de modification réglementaire qu'exigeait le projet de développement proposé par le demandeur.

[29] La Commission comprend que le comité exécutif de la Ville a siégé à huis clos lors de sa séance du 15 août 2005 et que le procès-verbal de cette séance a été déposé lors de la séance que le conseil de la Ville a tenue le 6 septembre 2005 (O-2, en liasse). La preuve (O-2, en liasse) démontre que le procès-verbal de la séance du 15 août 2005, qui fait partie des archives de la Ville depuis le 6 septembre 2005, n'inclut pas la fiche de prise de décision PLA-2005-010 qui a servi aux délibérations du comité exécutif.

Les pages 1, 2 et 3 de la fiche de prise de décision PLA-2005-010 :

[30] Les pages 1, 2 et 3 ont été communiquées au demandeur à l'exception du nom de personnes physiques mentionné, en page 2, avec un autre renseignement (O-1). Le nom de ces personnes est nominatif et confidentiel en vertu des articles 54, 56, 53 et 59 de la *Loi sur l'accès* :

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.

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.

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

Toutefois, il peut communiquer un tel renseignement sans le consentement de cette personne, dans les cas et aux strictes conditions qui suivent :

1° au procureur de cet organisme si le renseignement est requis aux fins d'une poursuite pour infraction à une loi que cet organisme est chargé d'appliquer, ou au Procureur général si le renseignement est requis aux fins d'une poursuite pour infraction à une loi applicable au Québec;

2° au procureur de cet organisme, ou au Procureur général lorsqu'il agit comme procureur de cet organisme, si le renseignement est requis aux fins d'une procédure judiciaire autre qu'une procédure visée dans le paragraphe 1°;

3° à une personne qui, en vertu de la loi, est chargée de prévenir, détecter ou réprimer le crime ou les infractions aux lois, si le renseignement est requis aux fins d'une poursuite pour infraction à une loi applicable au Québec;

4° à une personne à qui cette communication doit être faite en raison d'une situation d'urgence mettant en danger la vie, la santé ou la sécurité de la personne concernée;

5° à une personne qui est autorisée par la Commission d'accès à l'information, conformément à l'article 125, à utiliser ce renseignement à des fins d'étude, de recherche ou de statistique;

6° (*paragraphe abrogé*);

7° (*paragraphe abrogé*);

8° à une personne ou à un organisme, conformément aux articles 61, 67, 67.1, 67.2, 68 et 68.1;

9° à une personne impliquée dans un événement ayant fait l'objet d'un rapport par un corps de police, lorsqu'il s'agit d'un renseignement sur l'identité de toute autre personne qui a été impliquée dans cet événement, sauf s'il s'agit d'un témoin, d'un dénonciateur ou d'une personne dont la santé ou la sécurité serait susceptible d'être mise en péril par la communication d'un tel renseignement.

[31] Aucune preuve ne démontre que la divulgation ou encore la communication du nom de ces personnes au demandeur n'a été autorisée par la personne concernée.

[32] L'examen de la fiche de prise de décision indique que les renseignements qui constituent les pages 1, 2 et 3 proviennent des archives municipales; les renseignements nominatifs inscrits dans des documents déposés aux archives d'un organisme municipal demeurent cependant protégés en vertu du paragraphe 1° de l'article 171 de la *Loi sur l'accès* :

171. Malgré les articles 168 et 169, la présente loi n'a pas pour effet de restreindre :

1° l'exercice du droit d'accès d'une personne à un document résultant de l'application d'une autre loi ou d'une pratique établie avant le 1^{er} octobre 1982, à moins que l'exercice de ce droit ne porte atteinte à la protection des renseignements personnels;

2° la protection des renseignements personnels ni l'exercice du droit d'accès d'une personne à un renseignement nominatif la concernant, résultant de l'application d'une autre loi ou d'une pratique établie avant le 1^{er} octobre 1982;

2.1° la protection d'un renseignement contenu dans un dossier fiscal prévue à la section VIII du chapitre III de la Loi sur le ministère du Revenu (chapitre M-31) à l'égard d'une personne visée par cette section;

3° la communication de documents ou de renseignements exigés par le Protecteur du citoyen ou par assignation, mandat ou ordonnance d'une personne ou

d'un organisme ayant le pouvoir de contraindre à leur communication.

[33] La décision de la responsable de ne pas communiquer les renseignements nominatifs précités est fondée.

Les pages 4 et 5 de la fiche de prise de décision PLA-2005-010 :

[34] L'historique des faits, qui, déjà, constituait les 3 premières pages de la fiche de prise de décision, constitue également les $\frac{3}{4}$ de la page 4; cette partie importante de la page 4 a été communiquée au demandeur (O-1).

[35] Demeurent en litige des renseignements nominatifs, c'est-à-dire le nom de personnes physiques mentionné avec un autre renseignement; ces renseignements nominatifs sont confidentiels en vertu des articles 53, 54, 56, 59 et 171 (1^o) précités; ils ne peuvent être ni communiqués au demandeur ni divulgués, aucune preuve ne démontrant que les personnes concernées y aient consenti.

[36] Demeure également en litige l'avant-dernier paragraphe de la page 4. Ce paragraphe est constitué de quatre phrases. La substance des 1^e, 2^e et 4^e phrases, bien qu'autrement exprimée en page 6, a été communiquée au demandeur; ces phrases sont donc accessibles au demandeur et doivent lui être communiquées. La 3^e phrase est de la nature d'un avis fait depuis moins de dix ans par un membre du personnel de la Ville agissant dans l'exercice de ses fonctions; la Ville est habilitée à refuser de la communiquer en vertu du 1^{er} alinéa de l'article 37 de la *Loi sur l'accès* :

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.

[37] Le dernier paragraphe de la page 4 constitue, en substance, le début d'un avis dont le texte, complété d'une recommandation réitérée, se poursuit dans les cinq premiers paragraphes de la page 5. La Ville est, vu la preuve et en vertu du 1^{er} alinéa de l'article 37 précité, habilitée à refuser de communiquer l'ensemble de ces paragraphes auxquels elle avait refusé l'accès.

[38] Le 6^e paragraphe de la page 5 est accessible en vertu de l'article 9 de la *Loi sur l'accès* et doit être communiqué au demandeur; la responsable ne pouvait plus, puisque la décision finale du comité exécutif (O-2, en liasse) sur la matière concernée avait été rendue publique par le conseil de la Ville (O-2, en liasse) le 6 septembre 2005, refuser de communiquer les avis succincts des organismes consultatifs qui relèvent de la Ville :

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.

38. Un organisme public peut refuser de communiquer un avis ou une recommandation que lui a fait un organisme qui en relève ou qu'il a fait à un autre organisme public, jusqu'à ce que la décision finale sur la matière faisant l'objet de l'avis ou de la recommandation ait été rendue publique par l'autorité compétente.

Il en est de même pour un ministre en ce qui concerne un avis ou une recommandation que lui a fait un organisme qui relève de son autorité.

Les pages 6 et 7 de la fiche de prise de décision PLA-2005-010 :

[39] Les renseignements de la page 6 qui demeurent en litige expriment l'opinion de membres du personnel de la Ville qui ont été consultés par M. Benoît Chevalier en avril 2005 et dont le nom a été communiqué au demandeur; ces opinions sont des renseignements nominatifs confidentiels en vertu des articles 53, 54, 56 et 59 précités et ne peuvent être communiqués.

[40] Les renseignements de la page 7 qui demeurent en litige comprennent une opinion juridique émanant d'un avocat de la Ville; l'article 31 de la *Loi sur l'accès* habilite la Ville à refuser de communiquer une opinion de cette nature :

31. Un organisme public peut refuser de communiquer une opinion juridique portant sur l'application du droit à un cas particulier ou sur la constitutionnalité ou la validité d'un texte législatif ou réglementaire, d'une version préliminaire ou d'un projet de texte législatif ou réglementaire.

[41] Les derniers renseignements de la page 7 qui demeurent en litige sont des avis succincts que les organismes consultés qui relèvent de la Ville ont émis pour compléter la fiche de prise de décision PLA-2005-010 destinée au comité exécutif. Ces avis sont accessibles en vertu de l'article 9 précité et doivent être communiqués au demandeur puisque le comité exécutif a pris sa décision finale lors de sa séance du 15 août 2005 (O-2, en liasse) et que cette décision finale a été rendue publique le 6 septembre 2005 par dépôt au conseil de la Ville (O-2, en liasse). La responsable ne pouvait plus, à la date de la demande d'accès, refuser de communiquer ces avis succincts faits en juin et juillet 2005 :

38. Un organisme public peut refuser de communiquer un avis ou une recommandation que lui a fait un organisme qui en relève ou qu'il a fait à un autre organisme public, jusqu'à ce que la décision finale sur la matière faisant l'objet de l'avis ou de la recommandation ait été rendue publique par l'autorité compétente.

Il en est de même pour un ministre en ce qui concerne un avis ou une recommandation que lui a fait un organisme qui relève de son autorité.

[42] Enfin, la preuve ex parte ne convainc pas la Commission de l'application des articles 21 et 22 de la *Loi sur l'accès* à certains renseignements qui font partie de l'avis (pages 4 et 5) auquel l'accès est déjà légalement refusé.

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

ACCUEILLE partiellement la demande de révision;

ORDONNE à la Ville de communiquer au demandeur les renseignements qui lui sont accessibles dans la mesure déterminée plus haut;

REJETTE la demande quant au reste.

HÉLÈNE GRENIER
Commissaire

M^e Sylvie Dionne
Avocate de l'organisme