

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

Dossier : 04 18 42

Date : Le 17 mars 2006

Commissaire : M^e Diane Boissinot

X

Demandeur

c.

VILLE DE TROIS-RIVIÈRES

Organisme

DÉCISION INTERLOCUTOIRE ET ORDONNANCES

OBJET : DEMANDE DE RÉVISION EN MATIÈRE D'ACCÈS formulée 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 20 octobre 2004, le demandeur s'adresse au responsable de l'accès de l'organisme (le Responsable) afin d'obtenir copie des rapports de vérification réalisés par le Vérificateur général de l'organisme, monsieur Jean-Yves Martin (le Vérificateur), auprès des organisations paramunicipales, notamment Aéroport de Trois-Rivières, Île St-Quentin, Corporation de développement culturelle, International de l'art vocal, Société de développement économique.

[2] Le demandeur mentionne au Responsable que sa requête fait suite au refus du Vérificateur de lui remettre copie de ces documents.

¹ L.R.Q., c. A-2.1, ci-après appelée la « Loi ».

[3] Le même jour, peu après avoir reçu cette demande d'accès, le Responsable communique en cette qualité avec le Vérificateur en ces termes :

En ma qualité de responsable de l'accès aux documents détenus par la Ville de Trois-Rivières et de la protection des renseignements personnels qu'elle possède et afin de statuer sur la demande d'accès ci-dessous reproduite que m'a formulée M. Alain Gamelin, je te demande de me transmettre, **d'ici le 30 octobre 2004**, une photocopie de tous les documents s'y rapportant car, en vertu du premier alinéa de l'article 47 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (L.R.Q., c. A-2.1), je dois « avec diligence et au plus tard dans les vingt jours qui suivent la date de la réception » de cette demande, y donner suite.

[4] Toujours le même jour, en réponse à cette demande du Responsable, le Vérificateur refuse de lui remettre les documents visés par la demande d'accès en ces termes :

Pour exercer mes fonctions, j'ai le droit de prendre connaissance de tout document concernant les affaires et les comptes relatifs aux objets de ma vérification et d'exiger, de tout employé des organismes les renseignements, rapports et explications que je juge nécessaires.

Au-delà de ce droit, j'ai aussi le devoir à titre de vérificateur de protéger mes sources, les renseignements ainsi obtenus et tout document contenant de tels renseignements. En conséquence, conformément au pouvoir de non-contraignabilité que me confère l'article 107.16 de la [*Loi sur les cités et villes*²], je refuse de reproduire les documents faisant partie de mes dossiers.

[5] Le 29 octobre 2004, le Responsable écrit au demandeur pour l'aviser du refus du Vérificateur de lui remettre les documents visés par sa demande d'accès et, en conséquence, de l'incapacité dans laquelle il se trouve de statuer sur l'accessibilité de ces documents. Il y résume, entre autres, les faits ayant mené à cette situation et exprime son avis sur le droit applicable en l'espèce. Il indique enfin au demandeur qu'il jouit d'un délai de 30 jours pour exercer son recours en révision devant la Commission d'accès à l'information (la Commission) conformément à l'article 135 de la Loi.

[6] Le 23 novembre 2004, le demandeur, dûment représenté par son avocat, M^e Jean-François Lacoursière, formule une demande de révision.

² L.R.Q., c. C-19, ci-après appelée la « LCV ».

[7] Le 15 novembre 2005, les parties sont priées de se présenter à l'audience qui se tiendra le 26 janvier 2006 en la ville de Trois-Rivières.

[8] Le 13 janvier 2006, la Commission émet, à l'endroit du Vérificateur, monsieur Jean-Yves Martin, une ordonnance de comparaître devant elle, à l'heure et à l'endroit du déroulement prévu de l'audience, à titre de témoin et d'apporter avec lui les documents y mentionnés.

[9] Quelques heures avant l'audience, monsieur Jean-Yves Martin formule une demande de remise de la cause afin de lui permettre de se constituer un avocat pour l'assister dans le présent dossier.

[10] La demande de remise du témoin Martin est rejetée par la soussignée.

[11] L'audience débute comme prévu le 26 janvier 2006.

L'AUDIENCE

A. LA PREUVE

Témoignage de monsieur Gilles Poulin

[12] Monsieur Poulin est le responsable de l'accès de l'organisme nommé en vertu de l'article 8 de la Loi. Il occupe également la fonction de greffier de l'organisme.

[13] Il déclare ne pas pouvoir faire la détermination que la Loi lui impose quant à l'accessibilité des documents demandés en raison du refus du Vérificateur de lui remettre ces documents.

[14] Afin d'éclairer la Commission sur le contexte entourant la présente affaire, il dépose, avec le consentement de l'avocat du demandeur, sous les cotes indiquées ci-après en regard de chacun, les documents suivants :

O-1 Rapport annuel du Vérificateur général de l'organisme déposé au conseil municipal pour l'exercice terminé le 31 décembre 2003;

O-2 Extrait conforme du procès-verbal de la séance ordinaire du Conseil de la Ville de Trois-Rivières tenue le 7 septembre 2004 reproduisant la

résolution adoptée n° C-2004-730 intitulée « Rapport du vérificateur général pour 2003 »;

- O-3 Copie du courriel adressé à 8 h 33, le 18 octobre 2004 par le demandeur au Vérificateur;
- O-4 Copie du courriel adressé à 9 h 27, le 18 octobre 2004 par le Vérificateur au demandeur;
- O-5 Copie du courriel adressé à 9 h 37, le 18 octobre 2004 par le demandeur au Responsable;
- O-6 Copie du courriel adressé à 12 h 04, le 18 octobre 2004 par le Responsable au demandeur;
- O-7 Copie du courriel adressé à 14 h 11, le 20 octobre 2004 par le demandeur au Responsable constituant la demande formelle d'accès;
- O-8 Copie du courriel adressé à 14 h 37, le 20 octobre 2004 par le Responsable au Vérificateur requérant ce dernier de lui remettre les documents faisant l'objet de la demande d'accès;
- O-9 Copie du courriel adressé à 16 h 44, le 20 octobre 2004 par le Vérificateur au Responsable refusant de remettre au Responsable les documents faisant partie de ses dossiers « *conformément au pouvoir de non-contraignabilité que [lui] confère l'article 107.16 de la L.C.V.* »;
- O-10 Extrait conforme du procès-verbal de la séance ordinaire du Conseil de la Ville de Trois-Rivières tenue le 21 février 2005 reproduisant la résolution adoptée n° C-2005-197 « Demandant au Vérificateur général de la Ville de Trois-Rivières de déposer au Greffe les mémoires de vérification réalisés auprès des organismes para municipaux », plus loin énumérés, attendu, entre autres, l'importance pour le conseil municipal de Trois-Rivières de prendre connaissance de ces mémoires de vérification. (sic)

[15] Le témoin Poulin ajoute que le Vérificateur a également refusé de remettre les mémoires de vérification au Greffe de l'organisme contrairement à ce que lui demandait le conseil de ville le 21 février 2005 par la résolution déposée sous la cote O-10.

Témoignage de monsieur Jean-Yves Martin

[16] Monsieur Martin occupe le poste de vérificateur général de l'organisme. Il est l'auteur des documents ci-après énumérés, documents qu'il remet à la Commission sous pli confidentiel.

[17] Il déclare que les seuls documents qui sont susceptibles de répondre à la demande d'accès et qui sont en sa possession sont les documents ci-après décrits comme étant les documents #1 aux #8, lesquels sont mentionnés à la liste qu'il dépose sous la cote O-11, savoir :

- document # 1 Rapport du vérificateur, le 16 avril 2004 – Aéroport de Trois-Rivières pour l'exercice terminé le 31 décembre 2003;
- document # 2 Mémoire de recommandations, le 9 août 2004 - Aéroport de Trois-Rivières pour l'exercice terminé le 31 décembre 2003;
- document # 3 Mémoire de recommandations, le 30 mars 2004 – Corporation pour le développement de l'Île St-Quentin pour l'exercice terminé le 31 décembre 2003;
- document # 4 Mémoire de recommandations, le 30 mars 2004 – Corporation de développement culturel de Trois-Rivières pour l'exercice terminé le 31 décembre 2003;
- document # 5 Mémoire de recommandations, le 14 janvier 2004 – L'International de l'art vocal de Trois-Rivières pour l'exercice terminé le 30 septembre 2003;
- document # 6 Extrait du rapport annuel du Vérificateur général de l'organisme déposé le 20 août 2004 (page 40) concernant – Société de développement économique de Trois-Rivières pour l'exercice terminé le 31 décembre 2003;
- document # 7 Mémoire de recommandations, le 25 mai 2004 – Société protectrice des animaux de la Mauricie inc. pour l'exercice terminé le 31 décembre 2003; et
- document # 8 Mémoire de recommandations, le 30 janvier 2004 – Office de tourisme et des congrès de Trois-Rivières pour l'exercice terminé le 30 septembre 2003.

[18] Sur ordonnance de la Commission, le témoin Martin lui remet sous pli confidentiel et sous scellés ces documents.

[19] Il déclare ne pas avoir remis ces documents au Responsable parce qu'il se considère *non contraignable* aux termes de l'article 107.16 de la LCV comme il l'avait d'ailleurs exprimé dans son courriel adressé à 16 h 44, le 20 octobre 2004 au Responsable (O-9).

Témoignage du demandeur

[20] Le demandeur dépose, sous la cote D-1, la réponse que lui a adressée le Responsable le 29 octobre 2004 avec toutes ses annexes (annexes I à VIII) et dans laquelle celui-ci lui signifie l'incapacité où il se trouve de répondre à la demande d'accès du 20 octobre 2004.

[21] Il déclare qu'aucun des documents demandés ne lui a été remis par le Responsable, ce dernier étant de toute évidence dans l'impossibilité de les obtenir pour en déterminer l'accessibilité.

[22] Il précise que seules les organisations visées aux pages 32 à 39 du rapport annuel du Vérificateur (O-1) font l'objet de sa demande d'accès.

B. LES ARGUMENTS

[23] L'avocat du demandeur et l'organisme plaident que les documents détenus par le Vérificateur dans l'exécution de ses fonctions sont, de ce fait, des documents détenus par l'organisme au sens de l'article 1 de la Loi.

[24] Ces documents sont donc assujettis au chapitre II de la Loi intitulé « *Accès aux documents des organismes publics* », donc à la règle d'accessibilité générale de l'article 9 (Section I), aux restrictions aux droits d'accès prévues aux articles 18 à 41 (Section II) et à la procédure d'accès prévue aux articles 42 à 52.1 (Section III).

[25] Ils plaident que, dès lors, le Responsable doit pouvoir avoir l'opportunité de faire la détermination que lui impose la Loi, en particulier, il doit pouvoir rassembler les documents, les examiner, statuer sur leur accessibilité et rédiger une décision écrite motivée, le tout à l'intérieur des délais prescrits.

[26] Ils sont d'avis que le Vérificateur ne peut refuser de remettre au Responsable les documents détenus par l'organisme et qui sont entre ses mains

et ainsi faire obstacle à lui seul à l'application de la Loi, sans égard à la compétence statutaire du Responsable et au mépris de l'exercice des droits d'accès du demandeur en application de la Loi et de son droit à la révision devant la Commission.

[27] Ils estiment que l'article 107.16 de la LCV ne peut avoir pour effet d'exclure les documents demandés de l'application de la Loi.

DÉCISION

[28] La présente décision interlocutoire et la présente ordonnance ont été rendues séance tenante, le 26 janvier 2006, avec l'engagement pris par la soussignée envers les parties de les parfaire par écrit.

[29] Il est admis que l'organisme est un « organisme municipal » visé par l'article 5 de la Loi.

[30] La preuve démontre que le demandeur a formulé une demande d'accès conforme à l'article 43 de la Loi :

43. La demande d'accès peut être écrite ou verbale.

Elle est adressée au responsable de l'accès aux documents au sein de l'organisme public.

Si une demande écrite d'accès est adressée à la personne ayant la plus haute autorité au sein de l'organisme public, cette personne doit la transmettre avec diligence au responsable qu'elle a désigné en vertu de l'article 8, le cas échéant.

[31] La preuve établit que les documents demandés sont détenus par l'organisme et par un membre de son personnel, le Vérificateur, dans l'exercice de leurs fonctions au sens de l'article 1 de la Loi :

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.

[32] Les articles 107.1 à 107.16 de la LCV régissent les pouvoirs et les devoirs du Vérificateur. Il ressort de ces dispositions, que le Vérificateur est un fonctionnaire de l'organisme. Ce fonctionnaire relève toutefois du Conseil municipal et non du Directeur général de l'organisme (art.113 LCV).

[33] La preuve établit que le Vérificateur est l'auteur des documents demandés.

[34] Il est établi que le Responsable a entrepris toutes les démarches nécessaires et a pris toutes les mesures qui lui étaient disponibles pour obtenir du Vérificateur les documents faisant l'objet de la demande d'accès.

[35] Il est démontré que le Vérificateur, a refusé de remettre au Responsable les documents visés par la demande d'accès, invoquant l'article 107.16 de la LCV :

107.16. Malgré toute loi générale ou spéciale, le vérificateur général, les employés qu'il dirige et les experts dont il retient les services ne peuvent être contraints de faire une déposition ayant trait à un renseignement obtenu dans l'exercice de leurs fonctions ou de produire un document contenant un tel renseignement.

Le vérificateur général et les employés qu'il dirige ne peuvent être poursuivis en justice en raison d'une omission ou d'un acte accompli de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions.

Aucune action civile ne peut être intentée en raison de la publication d'un rapport du vérificateur général établi en vertu de la présente loi ou de la publication, faite de bonne foi, d'un extrait ou d'un résumé d'un tel rapport.

Sauf une question de compétence, aucun recours en vertu de l'article 33 du Code de

procédure civile (chapitre C-25) ou recours extraordinaire au sens de ce code ne peut être exercé ni aucune injonction accordée contre le vérificateur général, les employés qu'il dirige ou les experts dont il retient les services lorsqu'ils agissent en leur qualité officielle.

Un juge de la Cour d'appel peut, sur requête, annuler sommairement toute procédure entreprise ou décision rendue à l'encontre des dispositions du premier alinéa.

[36] Rien dans cette disposition de la LCV ne prévoit qu'elle s'applique malgré la présente Loi ou une de ses dispositions.

[37] Or, les articles 168 et 168 de la présente Loi en font une loi prépondérante à caractère quasi constitutionnel :

168. Les dispositions de la présente loi prévalent sur celles d'une loi générale ou spéciale postérieure qui leur seraient contraires, à moins que cette dernière loi n'énonce expressément s'appliquer malgré la présente loi.

169. Sous réserve de l'article 170, toute disposition d'une loi générale ou spéciale qui est inconciliable avec celles du chapitre II relatives à l'accès aux documents des organismes publics ou celles du chapitre III relatives à la protection des renseignements personnels cesse d'avoir effet le 31 décembre 1987.

Il en est de même de toute disposition d'un règlement qui est inconciliable avec celles de la présente loi ou d'un règlement du gouvernement adopté en vertu de la présente loi.

[38] Le caractère prépondérant et quasi constitutionnel de la présente Loi est clairement reconnu par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Macdonell c. Québec (Commission d'accès à l'information)*³ :

72 La protection des documents que prévoit l'art. 34 sert une fin spécifique, l'indépendance du député dans l'exécution de ses fonctions. Par ailleurs, les art. 3 et 9 énoncent clairement que la *Loi sur l'accès* vise à permettre un accès public à une partie de la documentation des organismes publics, y compris l'Assemblée nationale. Cet objectif de transparence de l'administration publique a d'ailleurs été réaffirmé récemment par la Cour d'appel du Québec dans un arrêt où elle signale même la valeur quasi constitutionnelle de cette loi. Dans *Conseil de la magistrature du Québec c. Commission d'accès à l'information*, [2000] R.J.Q. 638, la cour dit au par. 47 :

Cette question met en opposition deux grands principes. Le premier est celui du droit à l'information, qui est une des bases de notre système démocratique. Tout citoyen, sauf exception caractérisée et motivée par la préservation d'un intérêt supérieur (dont, par exemple, le respect de la vie privée), doit pouvoir avoir accès aux documents détenus par un organisme public. Le gouvernement et ses organismes ne peuvent plus désormais se réfugier derrière le silence administratif ou le droit au secret pour, d'une part, refuser de dévoiler des informations mêmes sensibles et, d'autre part, éviter de subir l'imputabilité de leurs décisions. L'administration de la chose publique doit avoir une grande transparence, garantie, pour le citoyen, de l'exercice démocratique de ses droits. La loi sur l'accès à l'information de 1982 représente à cet égard un remarquable pas en avant dans la recherche de la transparence de la gestion et de l'administration publique.

Voir aussi Y. Duplessis et J. Héту, *L'accès à l'information et la protection des renseignements personnels* (feuilles mobiles), vol. 2, ch. I, p. 10 103.

[39] En l'espèce, le Responsable n'a pu rendre de décision sur l'accessibilité des documents demandés, comme le requièrent notamment les articles 47, 50 et 51, puisqu'il n'a pu prendre connaissance de leur contenu :

47. Le responsable doit, avec diligence et au plus tard dans les vingt jours qui suivent la date de la réception d'une demande:

³ [2002] 3 R.C.S. 661, 2002 CSC 71 (IJCAn).

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.

[40] La réponse qu'il a adressée au demandeur informant ce dernier de l'impossibilité dans laquelle il se trouvait d'examiner les documents demandés constitue, à toute fin pratique, un refus réputé de les communiquer au sens de l'article 52 de la Loi :

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.

[41] Dans les circonstances, la demande de révision formulée en vertu de l'article 135 de la Loi est recevable :

135. Une personne dont la demande écrite a été refusée en tout ou en partie par le responsable de l'accès aux documents ou de la protection des renseignements personnels peut demander à la Commission de réviser cette décision.

Une personne qui a fait une demande en vertu de la présente loi peut demander à la Commission de réviser toute décision du responsable sur le délai de traitement de la demande, sur le mode d'accès à un document ou à un renseignement, sur l'application de l'article 9 ou sur les frais exigibles.

Ces demandes doivent être faites dans les trente jours qui suivent la date de la décision ou de l'expiration du délai accordé par la présente loi au responsable pour répondre à une demande. La Commission peut toutefois, pour un motif raisonnable, relever le requérant du défaut de respecter ce délai.

[42] La Commission est donc valablement saisie de cette demande de révision.

[43] Dans l'exercice de cette compétence, la Commission est investie des pouvoirs stipulés à l'article 141 de la Loi :

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.

[44] La Commission **ORDONNE** donc au vérificateur de remettre au Responsable tous les documents faisant l'objet de la demande d'accès telle que celle-ci fut précisée au cours du témoignage du demandeur plus haut relaté ainsi que tout autre document que le Responsable pourrait requérir de lui dans le cadre de l'exercice de sa fonction de Responsable.

[45] Seul le Responsable peut lier l'organisme relativement à l'exécution des obligations qui échoient à ce dernier en vertu de la Loi.

[46] La Commission doit toutefois s'assurer que le Responsable puisse examiner les documents demandés et statuer sur leur accessibilité en application de toutes les dispositions de la Loi, notamment de celles prescrivant des restrictions facultatives aux droits d'accès, et ce, même si les délais prévus à l'article 47 précité sont expirés.

[47] En effet, la Commission estime que des événements exceptionnels hors du contrôle du Responsable, et plus haut révélés par la preuve, ont empêché ce dernier d'exercer sa compétence dans les délais statutaires.

[48] Ces événements sont revêtus d'un caractère exceptionnel et ne peuvent avoir pour conséquence de causer la forclusion du droit de l'organisme de soulever toutes et chacune des restrictions aux droits d'accès prévues aux articles 18 à 41 de la Loi.

[49] Le Responsable pourra et devra rendre sa décision sur l'accessibilité des documents demandés et précisés dans le témoignage du demandeur plus haut rapporté, et ce, dans les délais prévus à l'article 47 de la Loi, ces derniers commençant à courir à la date de l'exécution, par le Vérificateur, de l'ordonnance ci-haut émise.

[50] Le demandeur jouira du délai prévu à la Loi pour faire valoir ses droits de révision de cette décision motivée et la demande de révision qui en résultera sera jointe à la présente et entendue conjointement avec celle-ci.

[51] **POUR CES MOTIFS**, la Commission

ORDONNE au Vérificateur de remettre au Responsable tous les documents que le demandeur a requis dans sa demande d'accès et dont la nature a été plus spécifiquement précisée dans son témoignage, ainsi que tout autre document que pourrait exiger de lui le Responsable dans l'exercice de sa fonction de Responsable de l'accès;

DEMANDE au Responsable, sur réception des documents que lui remettra le Vérificateur en exécution de l'ordonnance ci-haut émise, de faire la détermination plus haut mentionnée selon les modalités ci-haut prévues;

DEMANDE au Responsable de déposer au présent dossier copie de la décision qu'il rendra dans cette affaire ainsi que copie de la correspondance qui a été échangée depuis la séance du 26 janvier 2006 entre lui et le Vérificateur;

RÉSERVE au demandeur tous ses droits de parfaire la présente demande de révision; et

SUSPEND l'audition du présent dossier jusqu'à ce que la Commission en décide autrement.

DIANE BOISSINOT
Commissaire

Avocat du demandeur :
M^e Jean-François Lacoursière
Legris Michaud Lacoursière, avocats