

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

Dossier : 06 03 98

Date : Le 15 novembre 2006

Commissaire : M^e Jean Chartier

COMMISSION SCOLAIRE DES CHÊNES

Requérante

c.

X

Intimé

DÉCISION

L'OBJET

DEMANDE DE LA REQUÉRANTE POUR ÊTRE AUTORISÉE À NE PAS TENIR COMPTE D'UNE DEMANDE D'ACCÈS, conformément à l'article 126 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*¹ (tel qu'il se lisait avant le 14 juin 2006).

[1] La requérante est l'une des 69 Commissions scolaires du Québec et elle a son siège à Drummondville. Depuis le mois de novembre 2003, l'intimé lui a transmis un très grand nombre de demandes d'accès dans lesquelles il requiert des précisions, des informations, des documents et des réponses relatives à la gestion administrative et politique de la requérante.

¹ L.R.Q., c. A-2.1, ci-après appelée « Loi sur l'accès ».

[2] Les demandes se sont échelonnées de novembre 2003 à avril 2006 et la requérante a toujours, selon ses prétentions, tenté de répondre aux demandes de l'intimé.

[3] Constatant l'apparente impossibilité de satisfaire le demandeur ainsi que la récurrence de ses demandes, la requérante s'adresse à la Commission d'accès à l'information (la Commission) afin d'être autorisée à ne pas tenir compte des demandes de l'intimé qu'elle considère abusives et non conformes aux dispositions de la présente Loi sur l'accès.

L'AUDIENCE

A. LA PREUVE

i) De la requérante

[4] La requérante fait entendre M. Gaétan Janelle, secrétaire général par intérim et à l'emploi de celle-ci depuis 1971. Ce dernier indique qu'à titre de secrétaire général, il est le gardien des documents et le responsable de l'accès.

[5] Le témoin connaît bien l'intimé qui a été commissaire de juin 1998 à octobre 2003 au sein du conseil de la requérante. Il indique que l'intimé est très intéressé par les activités de la requérante et qu'il est présent aux assemblées publiques des commissaires.

[6] La requérante fait également entendre M. Luc Gaudreau qui occupait la fonction de secrétaire général et responsable de l'accès, d'octobre 2003 à mai 2006. Le témoin affirme bien connaître l'intimé pour avoir été commissaire en même temps que lui, de juin 1998 à octobre 2003. Il réitère que l'intimé était présent régulièrement à l'assemblée des commissaires tant pendant la durée de son mandat que depuis octobre 2003.

[7] Le témoin explique que dans le cadre de ses fonctions il avait la responsabilité de donner suite aux différentes demandes d'accès reçues par l'organisme. Il indique qu'à ce titre il a eu, à de nombreuses reprises, à prendre connaissance et à traiter les demandes d'information et d'accès aux documents qui lui étaient formulées par l'intimé.

[8] Or, selon le témoin, les lettres transmises par l'intimé sont rédigées de façon manuscrite dans un style littéraire difficile de compréhension et leur contenu est souvent répétitif.

[9] Il en donne pour exemple la pièce R-1 déposée au soutien de la requête, qu'il reconnaît et qui regroupe cinq lettres transmises par l'intimé dans l'ordre chronologique qui suit :

- Lettre du 25 novembre 2003;
- lettre du 9 décembre 2003;
- lettre du 28 janvier 2004;
- lettre du 24 février 2004;
- lettre du 23 mars 2004.

[10] Ces lettres sont adressées à la requérante et à son conseil des commissaires. Elles comportent des questions, des affirmations, des demandes de réponse sur un point particulier, des demandes de copie de documents et des commentaires. Selon le témoin, elles sont rédigées dans un style propre à l'intimé qui fait en sorte qu'il est très difficile pour le lecteur de trouver une suite logique dans chacune des lettres et dans les demandes qui y sont contenues. Le témoin indique d'ailleurs à ce sujet qu'à la suite de la réception de chacune des lettres de l'intimé, il devait consacrer de longs moments afin de bien comprendre la nature de l'information demandée et/ou du document requis.

[11] Pour avoir pris connaissance de l'ensemble de la correspondance ci-haut mentionnée, le soussigné doit convenir avec le témoin de la difficulté que pose la compréhension des demandes contenues aux lettres de l'intimé. Sans reprendre le contenu de chacune d'elles, certaines demandes sont répétées inlassablement dans les correspondances de l'intimé. Parmi ces demandes, nous retrouvons :

- Une demande pour consulter les rapports d'évaluation du directeur général de 2002 et 2003;
- une demande pour obtenir le rapport du comité d'éthique suite à une plainte qu'aurait faite l'intimé à l'encontre d'un commissaire;
- une demande pour obtenir les tableaux des journées pédagogiques flottantes incluant les coûts en transport, surveillance, garde et autres ainsi que le nombre de réunions avec le syndicat;
- le coût des soirées reconnaissance du personnel de 2001 à 2004;
- tout autre rapport demandé mais non répondu.

[12] Le 29 juin 2004, l'intimé a fait une demande dans laquelle il reformule chacune des demandes ci-haut mentionnées. Par la suite, il a déposé une demande de révision, à la Commission, indiquant ne pas avoir obtenu l'information demandée.

[13] Le 28 novembre 2005, la commissaire Hélène Grenier a rendu une décision statuant que la requérante avait répondu à la demande du 29 juin 2004. Elle décidait alors de cesser d'examiner la demande.

[14] Suite à la décision de la commissaire Grenier, l'intimé a transmis de nouvelles demandes écrites le 17 décembre 2005, le 15 mars 2006 et le 5 avril 2006. Le témoin indique qu'en tout temps pertinent aux présentes, soit entre la première lettre de l'intimé et la dernière le 5 avril 2006, il a tenté de satisfaire les demandes de l'intimé. C'est ainsi qu'à toutes les occasions où il a pu le faire, il a transmis à l'intimé la documentation demandée et/ou les réponses et les explications pertinentes. Il explique que même après la décision de la Commission, il a transmis de nouveau une longue lettre explicative le 9 janvier 2006 dans laquelle il répond à chacun des points soulevés par les demandes de l'intimé.

[15] Le 30 janvier 2006, une nouvelle demande de l'intimé reprend les interrogations relatives au coût des journées pédagogiques flottantes, au rapport d'évaluation du directeur général, au rapport des soirées reconnaissance et au rapport du comité d'éthique. L'intimé y ajoute de nouvelles demandes et des commentaires.

[16] Le 6 mars 2006, les procureurs de la requérante transmettaient une requête pour être autorisés à ne pas tenir compte de ces demandes.

[17] Malgré la signification de cette requête, l'intimé transmettait, le 15 mars et le 5 avril 2006, de nouvelles requêtes relatives aux coûts des journées pédagogiques flottantes ainsi qu'aux soirées reconnaissance du personnel.

B. LA PREUVE

ii) De l'intimé

[18] Appelé à répondre à la preuve faite, l'intimé, qui se représente lui-même, passe librement du témoignage à l'argumentation pour contrer la requête de la requérante. Il déclare qu'à titre de citoyen et d'ancien commissaire de la requérante, il est demeuré un citoyen intéressé et concerné par tous les aspects de la gestion de la requérante.

[19] C'est à ce titre qu'il dit assister à toutes les séances publiques du conseil et y dépose les multiples lettres et écrits déjà énumérés dans lesquels il fait des constats, des commentaires, des recommandations et des demandes de documents. Pour l'intimé, il n'y a pas là de motifs suffisants pour présenter une requête telle que celle présentée par la requérante. Il s'agit d'un abus de procédure de la part de la requérante.

[20] L'intimé admet qu'une décision a été rendue par la commissaire Hélène Grenier le 28 novembre 2005, statuant qu'il avait obtenu les documents qu'il avait demandés. L'intimé admet également avoir transmis, en décembre 2005, une nouvelle lettre à l'organisme réclamant encore les mêmes informations.

[21] L'intimé reconnaît avoir reçu la lettre du 9 janvier 2006 signée par le secrétaire général de la requérante, répondant encore une fois à chacune de ces demandes d'information et s'en remettant, pour le reste, à la décision de la commissaire Hélène Grenier.

[22] Malgré ce qui précède, l'intimé affirme que les réponses reçues ne le satisfont pas et il maintient l'ensemble des demandes subséquentes qu'il a transmises à l'organisme, après la décision de la commissaire Grenier. L'intimé prétend que l'organisme aurait mieux fait de répondre à ses demandes d'information plutôt que de produire la requête faisant l'objet de la présente décision.

LA DÉCISION

[23] Devant les demandes répétées de l'intimé en vue d'obtenir des informations qu'elle juge lui avoir déjà fournies, la requérante présente à la Commission une requête pour d'être autorisée à ne pas tenir compte des demandes qu'elle juge manifestement abusives, de la part de l'intimé.

[24] Cette demande est faite en vertu de l'article 126 de la Loi sur l'accès, tel qu'il se lisait le 6 mars 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.

[25] La preuve de l'organisme est à l'effet qu'entre le 25 novembre 2003 et le 5 avril 2006, dix lettres ont été transmises par l'intimé à l'organisme. Ces lettres, disons-le en tout respect pour l'intimé, sont écrites dans un style très personnel à

ce dernier et elles contiennent un très grand nombre de commentaires, de suggestions, de recommandations, de questions et de demandes d'information qui pourraient perdre et décourager le lecteur le plus averti.

[26] Bien qu'elle reconnaisse le droit de l'intimé à obtenir des documents et à faire des demandes en vertu de la Loi sur l'accès, la requérante demande à la Commission de déterminer les limites, s'il y a lieu, à l'utilisation de ce droit d'accès. La procureure de la requérante rappelle à la Commission que les conclusions de sa requête visent à faire reconnaître que les demandes d'accès de l'intimé du 17 décembre 2005, du 30 janvier 2006, du 15 mars 2006 et du 5 avril 2006 ont déjà fait l'objet de réponses et qu'elle n'a pas à en tenir compte dorénavant.

[27] Dans leur volume « Accès à l'information », les auteurs Doray et Charette écrivent, à propos de l'article 126² devenu 137.1 depuis le 14 juin 2006 :

« Nous l'avons déjà dit, la *Loi sur l'accès* n'a pas pour objectif de transformer les organismes publics en service de recherche pour les citoyens. Elle vise plutôt à leur permettre de prendre connaissance des documents sur lesquels l'administration s'est appuyée pour rendre des décisions qui affectent l'individu en particulier et la collectivité en général.

[...]

Aux prises avec une demande qui excède les bornes de l'acceptable, un organisme public peut donc s'adresser à la Commission d'accès à l'information par voie de requête pour lui demander de ne pas tenir compte d'une demande abusive. »

[28] Les demandes de l'intimé ont-elles un caractère abusif ? Rappelons que la commissaire Hélène Grenier a rendu une décision le 28 novembre 2005, impliquant les mêmes parties et ayant pour objet des demandes récurrentes de l'intimé. Il importe d'en reproduire un extrait³ :

« Le demandeur s'est adressé à l'organisme le 29 juin 2004 pour obtenir des documents sur différents sujets; il

² Doray, Raymond et Charette, François. *Accès à l'information : loi annotée, jurisprudence, analyse et commentaires*. Volume 1. Cowansville Y. Blais, p. IV/137.1-1.

³ X c. *Commission scolaire Des Chênes*, C.A.I. Québec, n° 04 12 19, 28 novembre 2005, c. Grenier.

s'est alors exprimé de la façon suivante, tant auprès du conseil des commissaires que du secrétaire général :

« Madame, monsieur,

Voici mes questions d'intervention :

1° A) Concernant les propos du commissaire Jean-François Houle au dernier conseil des commissaires sur les 6 journées flottantes pédagogiques et les coûts, puis-je recevoir le tableau des coûts supplémentaires en transport, en surveillance, garde et autres?

B) Concernant les propos de la commissaire Isabelle Marquis à ce dernier conseil sur les assemblées et ateliers portant sur les journées flottantes pédagogiques, puis-je recevoir le tableau du nombre de rencontres/assemblées/ateliers impliquant le syndicat des enseignants(es)?

2° Puis-je recevoir l'information demandée sur différents sujets?

- 2 tableaux des journées pédagogiques flottantes 2004-05 incluant les coûts en transport, surveillance, garde et autre ainsi que le nombre de réunions avec le syndicat;*
- Les coûts des soirées reconnaissance de personnel 2001 à 2004;*
- Le rapport d'évaluation (complet incluant les sondages des commissaires) du directeur général en 2003 alors que j'étais commissaire;*
- Le rapport du comité d'éthique 2004 suite à ma plainte;*
- Tout autre rapport demandé mais non répondu. »*

[...]

Selon l'avocate de l'organisme, la preuve démontre, eu égard à la demande d'accès du 29 juin 2004, que :

- L'organisme ne détient pas les documents demandés concernant les journées pédagogiques flottantes 2004-2005 ainsi que les soirées reconnaissance 2001 à 2004; il n'a pas, non plus, l'obligation de les créer pour répondre à la demande d'accès;
- L'organisme devait, en vertu des articles 53 et 54 de la *Loi sur l'accès*, refuser de donner communication des renseignements nominatifs portant sur l'évaluation de son directeur général, cette évaluation n'ayant aucun caractère public en vertu de la loi; la preuve démontre que cette

évaluation confidentielle a été traitée comme telle par l'organisme (O-3, en liasse);

- L'organisme a, en 2003, détruit les questionnaires (sondages ou formulaire d'évaluation) complétés par les commissaires lorsque le comité ad hoc a remis l'évaluation du directeur général au conseil des commissaires; copie du questionnaire remis aux commissaires (O-3) a cependant été transmise au demandeur;
- L'organisme détient le rapport préparé par le comité d'éthique à la suite de l'examen des plaintes formulées par le demandeur et il en a communiqué copie (O-6) au demandeur;
- L'organisme ne peut identifier les documents demandés et désignés par le demandeur comme étant « *tout autre rapport demandé mais non répondu* »; l'organisme demande l'autorisation de ne pas tenir compte de cette demande vague, abusive et non conforme à l'esprit de la loi.

Selon l'avocate, l'organisme a donné au demandeur communication de tous les documents qui lui étaient accessibles.

ii) du demandeur

Le demandeur considère essentiellement ne pas avoir reçu de réponse à sa demande d'accès et il la réitère (D-1, en liasse). Il reconnaît par ailleurs (D-1, en liasse) que l'avocate de l'organisme lui a fait parvenir des documents que l'organisme lui avait déjà transmis.

DÉCISION

La preuve démontre que le demandeur a finalement obtenu les documents qu'il avait demandés avec précision, qui étaient détenus à la date de la demande d'accès et qui, en vertu de la *Loi sur l'accès*, lui sont accessibles. »

[...]

La preuve non contredite de l'organisme, de même que les brèves observations du demandeur, convainquent la Commission qu'il n'est manifestement plus utile de continuer son intervention.

[...]

POUR CES MOTIFS, LA COMMISSION

CESSE d'examiner la présente affaire. »

[29] Contre toute attente, l'intimé malgré la décision précitée, réitère les mêmes demandes quatre fois plutôt qu'une, à des dates postérieures à la décision de la commissaire Grenier.

[30] Les demandes antérieures auxquelles un organisme a déjà répondu permettent d'apprécier « le caractère répétitif d'une demande »⁴ :

« Un abus ne se manifestant généralement qu'avec le temps, la Commission accepte de tenir compte, dans l'appréciation du caractère abusif d'une demande, de demandes antérieures qui auraient pu être faites par une personne et auxquelles l'organisme aurait déjà répondu, [...] ».

[31] Les cinq demandes de l'intimé faites entre le 25 novembre 2003 et le 25 mars 2004 étaient répétitives, en ce sens qu'elles reprenaient des demandes relatives au rapport financier des soirées reconnaissance, au rapport du comité d'éthique et au bilan des journées pédagogiques flottantes.

[32] La Commission se demande si l'intimé prenait le soin de lire les réponses transmises par la requérante puisqu'il a fait six nouvelles demandes entre le 29 juin 2004 et le 5 avril 2006.

[33] La Commission le reconnaît d'emblée, la preuve a démontré que la requérante a toujours tenté de comprendre, décortiquer et donner suite aux demandes de l'intimé. La Commission reconnaît également que, même après avoir tenté de satisfaire l'intimé, l'organisme peut faire une demande en vertu de l'article 126 et en demander l'application à tout moment⁵.

« Au contraire, l'organisme qui découvre, même tardivement, que les conditions d'exercice de la demande sous 126 sont présentes, peut alors en demander l'application. »

⁴ *Ville de Saint-Bruno de Montarville c. Youknovsky* (1984-86) 1 C.A.I. 365.

⁵ *Service de réadaptation l'intégrale c. M^e Michel Bolduc et C.A.I.*, [1998] C.A.I. 439; *Complexe hospitalier de la Sagamie c. Jean-Noël Ringuet*, [2005] C.A.I. 120.

[34] En effet, bien qu'une décision de la Commission ait déjà été rendue sur le même objet et entre les mêmes parties, la requérante ne pouvait autrement faire valoir à la Commission l'argument fondé sur « l'autorité de la chose jugée », puisqu'elle aurait dû d'abord répondre aux demandes de l'intimé conformément aux dispositions de la Loi sur l'accès. Comme elle considérait avoir répondu à ces demandes, elle a choisi de demander à la Commission l'autorisation de ne pas y donner suite.

[35] Même à l'audience, l'intimé répète que la requérante ne lui a pas répondu de façon satisfaisante. Le soussigné n'en croit rien et est d'avis que ce stratagème a assez duré.

[36] La preuve présentée a convaincu le soussigné que les demandes de l'intimé sont manifestement abusives tant par leur nombre que par leur caractère répétitif. Le droit à l'information de l'intimé cesse à partir du moment où cette information lui a été communiquée et/ou une réponse lui a été donnée. Si en plus, la Commission a déjà statué dans une décision antérieure sur chacune des demandes de l'intimé, son comportement démontre un usage abusif d'un droit reconnu par la Loi.

[37] C'est sans hésitation que la Commission donne suite à la requête et autorise la requérante à ne pas tenir compte des demandes d'accès de l'intimé du 17 décembre 2005, du 30 janvier 2006, du 15 mars 2006 et du 5 avril 2006.

[38] La Commission ne peut évidemment pas statuer à l'avance ni restreindre le droit de l'intimé à faire de nouvelles demandes⁶ mais il doit comprendre que la répétition des demandes mentionnées au paragraphe précédant pourrait, dans l'avenir, entraîner des conséquences identiques.

⁶ *Centre hospitalier Côte-des-Neiges c. Landry*, [1984-86] 1 C.A.I. 335.

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

[40] **ACCUEILLE** la requête de la requérante;

[41] **AUTORISE** la requérante à ne pas tenir compte des demandes d'accès de l'intimé contenues dans les lettres du 17 décembre 2005, du 30 janvier 2006, du 15 mars 2006 et du 5 avril 2006.

JEAN CHARTIER,
Commissaire

M^e Stéphanie Lelièvre
Pothier Delisle, s.e.n.c.
Procureure de la requérante