

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

Dossier : 04 07 76
Date : Le 17 février 2006
Commissaire : M^e Diane Boissinot

**SYNDICAT DES PROFESSEURS ET
DES PROFESSEURES UNIVERSITÉ
DU QUÉBEC À TROIS-RIVIÈRES**

Demandeur

c.

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC

Organisme

DÉCISION

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 29 mars 2004, le demandeur s'adresse au responsable de l'accès de l'organisme (le Responsable) afin d'obtenir copie du procès-verbal établi en vertu de l'extrait suivant de l'article 11 du *Règlement général 11 – Processus de consultation en vue de la désignation des chefs d'établissement* et de ses modifications² (Règlement) de l'organisme : « ... le secrétaire procède au dépouillement des réponses reçues en présence d'un témoin qui consigne les résultats dans un procès-verbal ». Ce Règlement de l'organisme est adopté en

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

² Adopté A-373-S-5202 (23 mai 1990), G.O.Q.1, 9 juin 1990, pp. 2742-2745; Modifié A-408-S-5620 (15 avril 1992), G.O.Q.1, 20 juin 1992, pp. 2646-2647; Modifié A-468-S-6294 (28 juin 1995), G.O.Q.1, 15 juillet 1995, pp. 902-904; Modifié 2000-11-AG-S-R-178 (13 décembre 2000), G.O.Q.1, 13 janvier 2001, p. 43.

vertu de l'article 38 de la *Loi sur l'Université du Québec*³ (LUQ). La demande fait référence à la consultation récente qui s'était tenue dans le cadre du renouvellement du mandat de la rectrice de l'Université du Québec à Trois-Rivières (UQTR).

[2] Le Responsable reçoit cette demande le 2 avril 2004 et, le 16 avril suivant, refuse l'accès au document demandé puisque aux termes de la LUQ et du Règlement, le processus de consultation et le processus décisionnel se déroulent à huis clos et sont confidentiels. Le Responsable est d'avis que la consultation effectuée en vertu de la LUQ et du Règlement constitue un avis au sens des articles 35 et 37 de la Loi.

[3] Le 10 mai 2004, le demandeur requiert la Commission de réviser cette décision du Responsable arguant que les informations demandées ne peuvent être assimilées à un mémoire de délibération au sens de l'article 35 de la Loi ni à un avis ou une recommandation au sens de l'article 37 de la Loi.

[4] Une audition se tient en la ville de Québec, le 18 octobre 2005, et se termine par la réception, le 9 novembre 2005, des dernières représentations écrites attendues des parties. Le délibéré peut commencer à cette dernière date.

DÉTERMINATION PRÉLIMINAIRE CONCERNANT L'OBJET DU LITIGE

[5] Compte tenu du libellé de la demande d'accès, le document en litige se limite au procès-verbal établi par la personne qui est témoin du dépouillement effectué par le secrétaire de l'organisme. Il s'agit du dépouillement des réponses reçues relativement à la consultation visée par les articles 6, 10 et 11 du Règlement et le procès-verbal en cause consigne les résultats de ce dépouillement.

[6] L'article 38 de la LUQ et les articles 6, 10 et 11 du Règlement se lisent comme suit :

38. Le recteur de toute université constituante est nommé pour cinq ans par le gouvernement sur la recommandation de l'assemblée des gouverneurs, après consultation de l'université constituante concernée, du corps professoral de celle-ci et des groupes ou associations déterminés

³ L.R.Q., c. U-1, ci-après appelée la « LUQ ».

par règlement de l'assemblée des gouverneurs. Il doit s'occuper exclusivement du travail et des devoirs de sa fonction.

Son traitement est fixé par le gouvernement.

6. Les personnes suivantes sont consultées à titre individuel :

- a) les membres du corps professoral, à l'exclusion de ceux qui sont consultés en vertu du paragraphe suivant; les membres du corps professoral incluent les professeurs réguliers à temps complet et à demi-temps ainsi que les professeurs sous octroi;
- b) les personnes exerçant une fonction de direction d'enseignement ou de direction de recherche;
- c) les cadres supérieurs et les cadres, à l'exclusion de ceux qui sont consultés en vertu du paragraphe précédent;
- d) les autres personnes siégeant au conseil d'administration et à la commission des études ou à la commission de la recherche;
- e) toute autre personne déterminée par l'Assemblée des gouverneurs.

L'Assemblée des gouverneurs peut également, par résolution, inclure dans la consultation des représentants des groupes suivants :

- a) les syndicats dûment accrédités et les associations représentant des employés de l'établissement qui sont partie à une convention collective de travail ou à un protocole déterminant leurs conditions de travail;
- b) les associations étudiantes à vocation générale reconnues par la Loi sur l'accréditation et le financement des associations d'élèves ou d'étudiants (L.R.Q., c. A-3.01) ou par résolution du conseil d'administration de l'établissement;

- c) les associations de diplômés reconnues par l'établissement;
- d) toute Fondation reliée à l'établissement et reconnue par lui;
- e) tout autre groupe déterminé par l'Assemblée des gouverneurs.

10. Le comité de sélection procède à la consultation en transmettant aux personnes et aux groupes identifiés à l'article 6 un formulaire comprenant le nom de la ou des personnes retenues ainsi qu'un dossier de présentation de chacune. Sauf dans le cas d'un renouvellement de mandat, le comité transmet aussi la liste des critères sur lesquels il s'appuie pour justifier son choix.

Le formulaire doit permettre d'exprimer une opinion nuancée sur la ou les candidatures et de soumettre aussi tout commentaire jugé pertinent.

Dans le respect de l'anonymat des personnes consultées, il adopte un mode et des formulaires de consultation qui n'identifient aucune catégorie constituée de moins de dix (10) personnes.

Durant la période de consultation, des rencontres d'information avec la ou les personnes posant leur candidature peuvent être organisées à la demande de l'un ou l'autre groupe de la communauté universitaire.

Les personnes consultées doivent retourner leur formulaire au plus tard à la date fixée par le comité, laquelle tient compte de la durée de la consultation fixée par l'Assemblée des gouverneurs.

11. Au terme de la période de consultation, le secrétaire procède au dépouillement des réponses reçues en présence d'un témoin qui consigne les résultats dans un procès-

verbal. Il convoque ensuite les membres du comité de sélection afin de :

- prendre connaissance des résultats de la consultation et en faire l'analyse;
- formuler les conclusions qui seront transmises par le comité de sélection aux membres du conseil d'administration et de la commission des études ou de la commission de la recherche, selon le cas, de l'établissement concerné

[7] L'organisme a déposé entre les mains de la Commission, sous pli confidentiel, ce procès-verbal accompagné d'autres documents analysant les résultats de cette consultation.

[8] Ces autres documents, de nature analytique, ne sont pas en litige puisqu'ils n'ont pas fait l'objet de la demande d'accès.

[9] La présente se limite à réviser le bien-fondé de la décision du Responsable de refuser de communiquer le procès-verbal du dépouillement établi par le témoin Claude Bélanger, délégué du Protecteur du citoyen, le 4 mars 2004, seul document en litige.

[10] Ce document tient sur une seule page, contient un résumé de l'intervention du témoin, un constat de la méthode selon laquelle le dépouillement s'est effectué et le résultat du dépouillement en spécifiant les résultats selon six (6) catégories relativement au renouvellement du mandat de la rectrice de l'UQTR : Très favorable - plutôt favorable - plutôt défavorable - très défavorable - abstention - formulaire nul ou rejeté.

L'AUDIENCE

A. LA PREUVE

Témoignage de M^e Michel Quimper

[11] M^e Quimper occupe les postes de secrétaire général et de responsable de l'accès de l'organisme.

[12] M^e Quimper dépose, sous les cotes O-1 à O-12, divers documents dont plusieurs résolutions des deux organismes publics impliqués dans le processus décisionnel en cause ici, copie des documents utilisés au cours de la consultation qui nous concerne en l'espèce, le retrait de la candidate et les documents constitutifs d'instance. Il dépose sous la cote O-13 le texte du Règlement ainsi que, sous la cote O-14, un schéma comparatif reproduisant les diverses étapes du processus de consultation en vue de la désignation des chefs d'établissement dans les contextes d'un renouvellement de mandat et d'appel de candidature.

[13] Le témoin déclare que la consultation en cause s'est déroulée dans le cadre du renouvellement du premier mandat de la rectrice de l'UQTR, Madame Claire Verret de la Durantaye. Le processus de consultation en cause n'avait donc pour objet qu'une seule candidature.

[14] Il affirme que cette consultation est imposée par la LUQ et le Règlement.

[15] Il déclare que l'UQTR est une des constituantes de l'organisme et que celle-ci possède une personnalité juridique totalement distincte de l'organisme.

[16] Il affirme que l'UQTR est un organisme public au sens de la Loi.

[17] À l'aide du schéma O-14, il explique le processus de consultation auquel l'organisme doit s'astreindre avant de formuler une recommandation au gouvernement qui, en finale, nomme le recteur de la constituante en cause ici.

[18] Ainsi, il estime que la consultation, dont on veut obtenir copie du procès-verbal du dépouillement, constitue la première étape du processus décisionnel prévu pour en arriver au renouvellement de la nomination de la rectrice de la constituante en cause par le gouvernement.

[19] Il reprend ses explications sur la suite du déroulement du processus en référant au schéma O-14 et à la colonne pertinente de ce schéma intitulée « Processus pour le renouvellement d'un premier mandat ».

[20] À la suite de cette consultation faite en vertu de l'article 11 du Règlement et d'autres consultations, le comité de sélection, constitué en vertu de l'article 2 du Règlement et composé des personnes désignées à l'article 3 du même Règlement, fait sa recommandation à l'Assemblée des gouverneurs (art. 13 du Règlement), laquelle formule une recommandation au gouvernement (art. 38 LUQ). Comme dit précédemment, le gouvernement procède enfin à la nomination (art. 38 LUQ).

[21] Le témoin rappelle que ces consultations sont faites de façon à préserver la confidentialité des opinions exprimées.

[22] Chacun des candidats peut prendre connaissance des résultats qui le concernent seul. Le témoin déclare qu'il arrive parfois que des candidats se retirent après avoir pris connaissance des résultats les concernant.

[23] Le témoin déclare que même si une candidature est un événement public et suit un processus démocratique et malgré que les débats entourant une candidature se déroulent publiquement et fassent l'objet d'entrevues médiatisées, il remarque que les candidats souhaitent néanmoins que les résultats les concernant de la consultation faite en vertu de la LUQ et du Règlement demeurent confidentiels.

[24] Le demandeur ne présente aucun élément de preuve.

B. LES ARGUMENTS

i) De l'organisme

[25] L'avocat de l'organisme déclare que le motif de refus basé sur l'article 35 de la Loi est abandonné. Il indique, par ailleurs, que le motif basé sur l'article 37 de la Loi est maintenu. Il ajoute toutefois que les résultats apparaissant au procès-verbal en litige constituent des renseignements nominatifs concernant madame Verret de la Durantaye, renseignements que l'organisme ne peut divulguer en vertu de l'article 53 et de l'alinéa premier de l'article 59 de la Loi.

ARTICLE 37 DE LA LOI

[26] L'avocat de l'organisme plaide que les résultats apparaissant au procès-verbal en litige constituent l'avis nuancé des personnes consultées en vertu du Règlement et que cet avis est partie intégrante du processus décisionnel menant à la nomination d'un recteur ou au renouvellement de son mandat.

[27] Toutes les dispositions pertinentes de la LUQ et du Règlement ainsi que la résolution de l'organisme déposée sous la cote O-4 circonscrivent le processus décisionnel et son étendue, les résultats du dépouillement de la consultation dont il est dressé le procès-verbal recherché constituant le premier volet des avis prévus.

[28] Il plaide que la Commission doit référer au jugement de la Cour du Québec dans l'affaire *Deslauriers*⁴ ainsi qu'au jugement de cette même cour dans l'affaire *Ville de Rimouski*⁵ pour interpréter le sens du mot « avis » de l'article 37 de la Loi, lequel, comme la « recommandation » « exprime l'énoncé d'un jugement de valeur conditionnant l'exercice d'un choix entre diverses alternatives ».

[29] Il soutient que preuve est faite que les résultats paraissant au procès-verbal en litige constituent des avis relatifs à un processus décisionnel précis, que ces avis ont été requis par l'organisme et qu'ils proviennent des personnes qui sont membres du personnel d'un autre organisme, l'UQTR, et de représentants de groupes ou d'associations qui agissent, en cette occasion, à titre de conseillers.

[30] L'avocat de l'organisme argue que les membres du personnel de l'UQTR et les représentants des groupes et des associations consultés le sont dans l'exercice de leurs fonctions ou en qualité de conseiller sur une matière de leur compétence qui comprend, entre autres, la fonction ou la compétence de donner cet avis, et ce, en vertu des termes mêmes de l'article 38 de la LUQ et des dispositions du Règlement.

[31] Ces personnes savent ou doivent savoir qu'à titre de membres de ce personnel ou à titre de représentantes de ces groupes ou associations, elles risquent d'être appelées à donner leur opinion sur la ou les candidatures au poste de recteur ou au renouvellement à ce poste.

[32] Enfin, l'avocat de l'organisme plaide qu'à l'époque de la réponse du Responsable sous examen (le 16 avril 2004), il ne s'était pas écoulé 10 années depuis que cet avis avait été donné, le procès-verbal en litige portant la date du 4 mars 2004.

[33] Pour l'organisme, toutes les conditions d'application de l'article 37, en particulier de son alinéa deuxième, sont réunies et le Responsable était fondé d'invoquer cette restriction à l'accès.

⁴ *Deslauriers c. Sous-Ministre de la santé et des services sociaux du Québec*, [1991] CAI 311 (C.Q.) 321.

⁵ *Rimouski (Ville de) c. Syndicat national des employés municipaux (manuels) de Rimouski*, [1998] CAI 525 (C.Q.) 529.

L'ARTICLE 53 ET LE PREMIER ALINÉA DE L'ARTICLE 59 DE LA LOI

[34] L'avocat de l'organisme prétend que l'ensemble des résultats modulés de la consultation relative à la candidature de madame Verret de la Durantaye (Très favorable - plutôt favorable - plutôt défavorable - très défavorable - abstention - formulaire nul ou rejeté) représente une opinion nuancée sur la valeur de cette candidature et, forcément, représente l'évaluation des capacités de cette personne à continuer à occuper ce poste.

[35] Il soutient que cette évaluation accolée à l'identité de madame Verret de la Durantaye est un renseignement manifestement nominatif concernant cette dernière, a tout à voir avec la manière avec laquelle elle remplit sa fonction et est complètement étrangère aux caractéristiques objectives et neutres reliées à la description de la tâche de rectrice.

[36] L'avocat de l'organisme argue que ce dernier est tenu de protéger cette information en vertu de l'article 53 et du premier alinéa de l'article 59⁶.

ii) Du demandeur

ARTICLE 37 DE LA LOI

[37] L'avocat du demandeur plaide que la consultation des personnes visées par le Règlement, dont font partie les professeurs, n'est pas un acte posé dans l'*exercice des fonctions* de ces personnes. Admettre ceci serait admettre qu'il existe un lien de subordination entre les personnes consultées et l'organisme. Or ce ne peut être le cas puisque aucune des personnes consultées n'est employée de l'organisme. De plus, ces personnes ne sont pas tenues ni obligées de répondre à cette consultation, étant totalement libres d'y participer ou non. Pour l'avocat du demandeur, le fait de donner une opinion sur l'à-propos d'une candidature ne peut constituer une tâche accomplie dans l'exercice des personnes consultées.

[38] L'avocat du demandeur rappelle aussi que le jugement dans l'affaire *Deslauriers* précitée ne protège pas les actes préparatoires à la prise de décision, mais bien seulement ceux qui en font partie, c'est-à-dire, *les activités entourant de façon immédiate la formulation et l'énoncé de « ce qui doit être fait⁷ »*. En effet, prétend-t-il, tel qu'il appert du texte de l'article 13 du Règlement,

⁶ *Syndicat des travailleurs(euses) C.S.N. du C.L.S.C. Maria-Thibault et al c. C.L.S.C. Maria-Thibault*, [1989] CAI 13, 17, 18; *Bayle c. Université Laval*, [1990] CAI 387, 390.

⁷ *Op. cit. supra* note 4, page 321.

le fait que l'Assemblée des gouverneurs de l'organisme ne soit pas obligée, lors de la recommandation finale au gouvernement, de prendre en considération l'opinion des gens consultés évacue toute notion de participation au processus décisionnel de ces derniers. En somme, la consultation dont on a noté le résultat au procès-verbal en litige n'est que préparatoire au processus décisionnel.

[39] Il en conclut donc que ce résultat n'est pas un avis ou une recommandation au sens de l'article 37 de la Loi et ne peut bénéficier de la protection accordée par cette disposition de la Loi.

L'ARTICLE 53 ET LE PREMIER ALINÉA DE L'ARTICLE 59 DE LA LOI

[40] L'avocat du demandeur prétend que la question à laquelle devaient répondre les personnes consultées n'exigeait pas de ceux-ci qu'ils procèdent à l'évaluation ou à une appréciation du travail de madame Verret de la Durantaye. Ces personnes devaient indiquer simplement s'ils étaient favorables ou non au renouvellement de son mandat, sans qu'ils n'aient besoin de motiver leur choix.

[41] Il en conclut que l'information qui en résulte ne révèle aucun renseignement sur la personne de la rectrice.

DÉCISION

[42] Les dispositions de la Loi applicables en l'espèce sont les articles 14, 37, 53, 54 et le premier alinéa de l'article 59 :

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.

(J'ai souligné)

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.

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.

54. Dans un document, sont nominatifs les renseignements qui concernent une personne physique et permettent de l'identifier.

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

[...]

[43] J'ai bien examiné le document en litige.

[44] Comme ci-dessus mentionné, ce document d'une page contient un résumé de l'intervention du témoin, un constat de la méthode selon laquelle le dépouillement s'est effectué et le résultat du dépouillement en spécifiant les résultats selon six catégories relativement au renouvellement du mandat de la rectrice de l'UQTR : Très favorable - plutôt favorable - plutôt défavorable - très défavorable - abstention - formulaire nul ou rejeté.

[45] Sauf les chiffres apparaissant au regard des quatre catégories d'opinion et du mot « abstention », rien dans le document en litige ne constitue un avis ou recommandation au sens de l'article 37 de la Loi ni un renseignement nominatif ou un autre renseignement que la Commission doit protéger d'office.

[46] Toute cette partie du texte précédemment décrite est donc accessible au demandeur en application de la partie soulignée de l'article 14 précité.

[47] Pour ce qui est des chiffres apparaissant en regard des quatre catégories d'opinion et en regard du mot « abstention », ils constituent un avis qui répond à toutes les conditions d'application de l'article 37 de la Loi.

[48] Ces chiffres constituent également un renseignement nominatif concernant madame Verret de la Durantaye.

[49] La preuve présentée me convainc de la justesse des deux conclusions qui précèdent et, à leur égard, je fais miens tous les arguments de l'avocat de l'organisme à propos de l'interprétation qu'il fait des articles 37, 53 et 54 et de l'alinéa premier de l'article 59.

[50] Conséquemment, je ne retiens aucun des arguments présentés par l'avocat du demandeur quant à l'accessibilité de ces chiffres.

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

ACCUEILLE en partie la demande de révision;

ORDONNE à l'organisme de remettre le procès-verbal en litige à l'**exception** des chiffres apparaissant au regard des quatre catégories d'opinion et au regard du mot « abstention »; et

REJETTE la demande de révision quant à ces mêmes chiffres.

DIANE BOISSINOT
commissaire

Avocat du demandeur :
M^e Richard McManus

Avocat de l'organisme :
M^e André Asselin
(Fasken, Martineau, DuMoulin, avocats)